



NACIONES UNIDAS



SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO BILATERALES Y MULTILATERALES Y LOS ESPACIOS PARA UNA POLÍTICA INDUSTRIAL EN MÉXICO Y CENTROAMÉRICA

Alfonso Mercado

Este documento fue preparado por Alfonso Mercado, Consultor de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

RESUMEN	3
ABSTRACT	3
RESUMEN EJECUTIVO	5
INTRODUCCIÓN	7
I. MARCO ANALÍTICO	11
A. CONCEPTO DE POLÍTICA INDUSTRIAL Y SU TIPOLOGÍA	11
B. TIPOS DE INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL DE FOMENTO INDUSTRIAL	11
C. ELEMENTOS INSTITUCIONALES	13
D. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL	13
E. ¿SELECCIÓN DE SECTORES O DE ACTIVIDADES?	14
F. RESTRICCIONES A LA POLÍTICA INDUSTRIAL IMPUESTAS POR LOS ACUERDOS COMERCIALES	14
II. MARGEN DE POLÍTICA INDUSTRIAL PERMITIDO POR LOS ACUERDOS COMERCIALES EN MESOAMÉRICA Y EN PAÍSES EMERGENTES EXITOSOS	17
A. LAS RESTRICCIONES A LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN MESOAMÉRICA IMPUESTAS POR SUS ACUERDOS COMERCIALES	17
B. MARGEN PARA UNA POLÍTICA INDUSTRIAL EN MESOAMÉRICA	17
1. Intervención gubernamental de fomento industrial	17
2. Instrumentos de política	27
3. Promoción de actividades nuevas	32
C. CONCLUSIÓN	32
III. LINEAMIENTOS DE UNA NUEVA POLÍTICA DE INDUSTRIALIZACIÓN EN MESOAMÉRICA	33
A. RENOVAR LA BASE INSTITUCIONAL Y LA APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS	33
B. DESCUBRIR ACTIVIDADES NUEVAS	34
C. POSIBLE EFECTO DE LOS LINEAMIENTOS PROPUESTOS	35
IV. EL POTENCIAL PARA UNA POLÍTICA INDUSTRIAL EN MÉXICO Y CENTROAMÉRICA: RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES GENERALES	37
BIBLIOGRAFÍA	39
ANEXOS	
I LAS RESTRICCIONES IMPUESTAS POR LA OMC Y EL TLCAN A LA CAPACIDAD DE LOS PAÍSES DE EMPRENDER POLÍTICAS INDUSTRIALES	43
II TENDENCIA DE LA RELACIÓN ENTRE EL PIB PER CÁPITA DE LA REPÚBLICA DE COREA Y EL PIB PER CÁPITA DE LOS PAÍSES MESOAMERICANOS, 1970-2008	47
III RELACIÓN ENTRE EL PIB PER CÁPITA DE LA REPÚBLICA DE COREA DEL SUR Y EL PIB PER CÁPITA DE LOS PAÍSES MESOAMERICANOS, 1970-2008, Y TENDENCIAS EN DOS ESCENARIOS 2009-2020	50

ÍNDICE DE CUADROS

1	FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO EN DÓLARES A PRECIOS CONSTANTES DE 2000 EN PAÍSES SELECTOS DE AMÉRICA LATINA, 1950-2008	8
2	RESTRICCIONES DE LA OMC A UNA POLÍTICA INDUSTRIAL	15
3	RESTRICCIONES DEL TLCAN A LA CAPACIDAD DE MÉXICO PARA EMPRENDER POLÍTICAS INDUSTRIALES	18
4	EXPERIENCIA DE INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL CON EXTERNALIDADES DE INFORMACIÓN Y COORDINACIÓN EN PAÍSES DIVERSOS	21
5	MÉXICO Y EL SALVADOR: RESTRICCIONES TECNOLÓGICAS, DE INFORMACIÓN Y DE COORDINACIÓN	26
6	PAÍSES DE MESOAMÉRICA: PRINCIPALES INCENTIVOS FINANCIEROS Y FISCALES A LA PRODUCCIÓN Y LA INVERSIÓN	28
7	PAÍSES EXITOSOS DE ASIA Y SUDAMÉRICA: PRINCIPALES INCENTIVOS FINANCIEROS Y FISCALES A LA PRODUCCIÓN Y LA INVERSIÓN	30

RESUMEN

En el presente estudio se sostiene que el potencial de una política industrial en Mesoamérica es amplio en lo que se refiere a medidas públicas “suaves” pero más estrecho para medidas “fuertes”. Si se considera la experiencia de varios países exitosos y la de Mesoamérica, se proponen lineamientos para una nueva política de industrialización en la región capaz de rescatar la intervención gubernamental “fuerte”, aplicar más activamente la intervención “suave”, impulsar actividades nuevas y diseñar una nueva arquitectura/ingeniería institucional que facilite y fortalezca una alianza público-privada, así como la transparencia y la efectividad. Al hacer un ejercicio de exploración resulta que con una nueva política industrial o de desarrollo productivo, cada país mesoamericano se vería beneficiado. Entre ellos, los que aparentemente la necesitan con mayor urgencia son Belice, El Salvador, México y Nicaragua, con el fin de detener o revertir su creciente rezago, sobre todo frente a los países asiáticos exitosos.

ABSTRACT

This paper argues that the potential of an industrial policy in Meso America is wide for “soft” public measures and narrower for “hard” measures. Considering the experience of several successful countries and Meso America, guidelines for a new policy of industrialization in the region are set out to rescue the “hard” governmental intervention, to apply more actively the “soft” intervention, to foster new activities and to design a new “institutional architecture / engineering” that facilitates and fortifies a public-private alliance, transparency and effectiveness. When doing an exploration exercise, we found that all the countries of the Mesoamerican region would win with a new industrial policy and those that apparently need it with greater urgency are Belize, El Salvador, Mexico and Nicaragua, so as to stop or to reduce the growing gap they are experiencing regarding successful Asian countries.

RESUMEN EJECUTIVO

En el presente estudio se explora el potencial para una nueva política industrial en Centroamérica y México, de acuerdo con el margen permitido por las normas comerciales internacionales. Se concibe la política industrial en su noción amplia (Melo, 2001, Rodrik, 2004, y Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009), como cualquier decisión gubernamental que afecte sistemáticamente al sector de bienes y servicios producidos en una economía, y abarca no solamente las políticas que incidan en el desarrollo de la industria infantil o en desarrollo, sino también las políticas comerciales, de ciencia y tecnología, de contratación pública, de IED, de derechos de propiedad intelectual y financiera con fines de desarrollo productivo. Todo ello necesita estar asociado a procesos de ingeniería o arquitectura institucional.

Si bien Mesoamérica presenta muchas restricciones para la política industrial, en particular las impuestas por los códigos comerciales internacionales, en este estudio se encontró que el margen de una política industrial se amplía en cuanto a medidas públicas “suaves” (limitadas a generar externalidades, mientras se interviene suave e indirectamente en la actividad productiva) y estrecho para medidas “fuertes” (intervenciones más directas como la inversión pública directa o indirectas pero sólidas y profundas, como la política macro, incluida la monetaria, con fines de estímulo a la inversión, y políticas de educación, ciencia, tecnología y banca de desarrollo con objetivos de expansión productiva y aumento de la competitividad). Es decir, en el caso de Mesoamérica, en varios aspectos dichas restricciones han sido severas, pero no han liquidado la política industrial, a pesar de haber minimizado la política industrial “fuerte”. Así, como en otros países, en los países mesoamericanos ha existido una política industrial, pero se ha debilitado en los últimos años. Se abandonó virtualmente la intervención “fuerte”, salvo en casos excepcionales, y se aplicaron medidas “suaves” aunque no tan activa ni ampliamente como en otros países desarrollados y en desarrollo exitosos.

Se identifican márgenes importantes para usar subsidios y otros instrumentos fiscales y financieros de actividades no comerciables (muchas de ellas en el sector servicios) y en nuevas actividades ligadas a bienes y servicios comerciables nuevos. En estas actividades se detecta una gran oportunidad de intervención gubernamental para superar la falta de coordinación y de información. La intervención necesita dirigirse a actividades nuevas (una nueva tecnología, una clase particular de capacitación, un nuevo bien o servicio), ya sean referidas a sectores productivos nuevos o establecidos.

La política industrial limitada en Mesoamérica ha sido un factor importante en el lento crecimiento del PIB real y en el estancamiento del PIB per cápita, situación que ha dado lugar a un creciente rezago respecto del PIB per cápita de los países en desarrollo exitosos, como la República de Corea o China.

En el presente estudio, al comparar la experiencia mesoamericana con la de varios países exitosos, se hace una propuesta de lineamientos para una nueva política de industrialización en Mesoamérica en cuatro grupos: a) Renovar la intervención gubernamental de fomento industrial; b) mejorar la base institucional; c) aplicar los instrumentos de política más activamente y con eficacia y coherencia; y, d) descubrir nuevas actividades de alto rendimiento. La nueva política industrial debe rescatar la intervención gubernamental “fuerte”, aplicar más amplia y activamente la intervención “suave”, impulsar en especial actividades nuevas y diseñar una nueva arquitectura/ingeniería institucional que facilite y fortalezca una alianza publico-privada, la transparencia y la efectividad.

Al explorar el posible efecto de una política industrial con tales lineamientos, en comparación con un país exitoso como la República de Corea, se detecta una posible mejora generalizada, con un enorme

potencial. Las condiciones de estancamiento interno y rezago del exterior son especialmente graves que hacen urgente una nueva política industrial. El ejercicio de exploración permite identificar dos grupos de países. En el primero, el comportamiento de Panamá, Costa Rica, Guatemala y Honduras presenta circunstancias con las que se podría generar efectos más exitosos, sobre todo en el primero. Sin embargo, el segundo grupo, conformado por Belice, El Salvador, México y Nicaragua, afronta el reto y la urgencia de una nueva política industrial para aspirar a detener o revertir su creciente rezago respecto de países exitosos. Resulta evidente que en este segundo grupo se necesita más una nueva política industrial exitosa.

INTRODUCCIÓN

Como ya han demostrado varios autores, el PIB per cápita en Centroamérica y México aún no recupera los niveles de finales de los setenta y evidencia importantes rezagos frente a otras economías en desarrollo, situación contraria a los beneficios esperados de la apertura y los acuerdos comerciales. Víctor Urquidí (2005) subraya el rezago de las economías latinoamericanas. Por ejemplo, respecto de los países centroamericanos¹, entre 1990 y 2008 el avance del PIB per cápita fue, en general, inferior a 2%², mientras que para México no hubo avance³.

Mesoamérica ha observado notables rezagos crecientes respecto de las economías en desarrollo exitosas. En cada país de la subregión, en las tendencias de largo plazo, entre 1970 y 2008, se demuestra un rezago creciente respecto de la República de Corea en términos del PIB per cápita, tal y como se muestra en las gráficas del Anexo 2, elaboradas con cifras de Naciones Unidas.

En la subregión estudiada, una causa inmediata de la desaceleración y consecuente rezago económico es la baja inversión. Por ejemplo, en El Salvador, en la segunda mitad de los años noventa, respecto del PIB el coeficiente de inversión promedió cinco puntos porcentuales menos que en el periodo 1974-1978 (16% del PIB frente a 21%; ver Rodrik, 2003). En el cuadro 1 se muestran las tendencias de las tasas de crecimiento promedio de la inversión en Centroamérica, México y otros países selectos de América Latina. Las cifras claramente indican que, salvo Costa Rica (cuya tasa se recuperó en las dos décadas recientes) y Honduras (cuya tasa se mantuvo con un crecimiento de alrededor de 7% anual), los demás países registraron tendencias declinantes en el crecimiento de su inversión. Contrariamente a lo observado, Panamá alcanzó la tasa promedio más alta de inversión entre 2000 y 2008 (8,8%). Por otro lado, cabe destacar que en este mismo periodo la experiencia promedio en América Latina se comporta de modo inverso es decir, es muy dinámica y con una tendencia reciente de tasas de crecimiento de la inversión cada vez mayores (véase el cuadro 1). Este fue el caso de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú. Es decir, en Mesoamérica hay una falta de inversión con alto crecimiento. Ello está en la raíz de la desaceleración observada en el crecimiento del PIB per cápita en gran parte de la subregión.

¿Por qué no hay una inversión con alto ritmo de crecimiento en la subregión? Las razones pueden ser tanto de debilidades financieras o falta de iniciativa empresarial, como de debilidades normativas e institucionales o la corrupción, entre otras. Sin embargo, otras economías emergentes han logrado superar varias de estas razones. Ciertamente este desaliento a la inversión en Mesoamérica deriva del círculo vicioso de la baja educación, poco trabajo calificado, rezago en tecnología, falta de competitividad y pobre demanda de educación. Sin embargo, hay evidencia que muestra casos de círculos virtuosos centrados en la formación de recursos humanos, tecnología e inversión, aunque parecen ser menos frecuentes en América Latina que en el este de Asia (Mercado, Miyamoto y O'Connor, 2008). La corrupción y el rezago institucional ciertamente también desalientan la inversión. Pero por otra parte, hay avances en la transparencia, códigos de conducta y gobierno corporativo, así como progresos en diversas reformas económicas (Batra y Stone, 2008). Además, hay estudios que muestran mayores iniciativas empresariales y que buscan nuevos nichos de negocios (Rodrik, 2003, 2004 y 2006). La escasa información sobre tales nichos, la falta de coordinación de inversiones que se requiere hacer en forma simultánea para nuevas actividades y la falta de respaldo tecnológico parecen ser tres factores centrales que han desalentado el

¹ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

² Panamá, en cambio tuvo un incremento de 8% en el PIB per cápita en el mismo periodo.

³ La fuente de esta información es el sitio de CEPAL <http://websie.eclac.cl/sisgen/>.

crecimiento de la inversión. A todo esto se deben agregar las políticas monetarias y de ajuste fiscal adversas a la inversión y al crecimiento de la producción.

CUADRO 1
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO EN DÓLARES A PRECIOS CONSTANTES DE 2000 EN
PAÍSES SELECTOS DE AMÉRICA LATINA, 1950-2008
(En tasas de variación media anual)

País	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2008	1950-2008
Mesoamérica							
Costa Rica	9,46	6,90	8,44	2,06	4,96	7,45	6,49
El Salvador	4,03	0,27	8,25	1,93	3,93
Guatemala	2,81	6,88	5,92	-2,60	7,56	3,46	3,96
Honduras	5,57	12,23	6,93	-0,78	7,05	7,35	6,29
México ^b	7,42	9,22	8,33	-1,19	5,57	3,67	5,51
Nicaragua	8,73	10,80	0,19	-1,29	7,26	2,99	4,74
Panamá	5,45	13,71	3,38	-7,94	18,19	8,80	6,53
Otros países latinoamericanos selectos							
Argentina	6,25	4,84	3,01	-7,68	7,69	7,53	3,33
Brasil	5,66	6,32	10,21	-2,58	2,09	4,66	4,31
Chile	4,92	4,08	1,04	4,26	7,65	9,65	5,08
Colombia	4,31	6,29	5,16	1,59	-0,36	12,68	4,61
Paraguay	10,93	4,17	17,73	1,03	-0,43	5,27	6,31
Perú	5,37	5,07	7,30	-4,16	5,71	10,28	4,65
Ecuador	9,97	4,21	9,93	-3,87	0,45	9,76	4,77
América Latina ^c	5,81	6,19	7,46	-2,81	4,29	5,70	4,39

Fuente: CEPAL (2009), Series históricas de estadísticas económicas, 1950-2008, División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, Santiago, cuadro 1.1.3.3, <http://www.eclac.cl/deype/cuaderno37/esp/index.htm>.

^a Comprende el período 1962-2008.

^b Las cifras de 1950 a 1959 corresponden a estimaciones de la CEPAL.

^c Incluye los países enlistados en el cuadro y otros latinoamericanos para los que se dispone información. Para calcular las tasas de variación se utilizaron únicamente los datos de los países con información disponible.

¿Cómo acelerar esa inversión en Mesoamérica con efectos dinamizadores en cada PIB per cápita? Una parte de la respuesta se encuentra en una política de desarrollo industrial más efectiva. Pero, ¿Dadas las diversas restricciones, cuál es el potencial para una política industrial más efectiva en esta subregión, en especial frente a los compromisos contraídos en tratados de libre comercio? En el presente documento se revisa el tema y se sugieren lineamientos para contar con este tipo de política.

A partir del hecho de que muchos países, entre ellos algunos emergentes (como China) y otros desarrollados (como los Estados Unidos y varios europeos), han reconsiderado la importancia de sus mercados internos para el crecimiento de la economía, han decidido respaldar e impulsar varias actividades productivas centrales en sus economías y en la protección de su empleo. Así, en el caso de México y los países de Centroamérica, habría que conocer cuáles son los márgenes de libertad que dejan los acuerdos internacionales vigentes para llevar a cabo políticas públicas de fomento interno más eficaces. Ello, en el

entendido de que la interrelación económica y comercial a nivel internacional es tan estrecha que difícilmente estas políticas podrían cobijarse bajo el proteccionismo.

Como sugiere su título, el objetivo general de este documento es explorar el potencial para una política industrial en México y Centroamérica, considerando los compromisos adquiridos en los acuerdos de libre comercio bilaterales y multilaterales; es decir, las políticas de fomento interno posibles de desarrollar en Mesoamérica en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), y otros compromisos de libre comercio que estos países han adquirido a nivel internacional, incluidas sus responsabilidades a nivel multilateral, especialmente con la OMC.

Derivados del objetivo general, se formulan dos objetivos específicos:

- Identificar lineamientos, formas de intervención gubernamental e instrumentos de política industrial con efectos favorables a la actividad productiva en Mesoamérica.
- Identificar posibles efectos de la aplicación de una política industrial renovada.

El presente informe se divide en seis secciones. Después de dos primeras secciones dedicadas a brindar un resumen y esta introducción, en la tercera sección se presentan los conceptos y elementos que conforman el marco analítico del estudio de la política industrial y las restricciones a las mismas impuestas por los acuerdos comerciales. Posteriormente, en la cuarta, se examina la evidencia sobre el margen de política industrial que permiten los acuerdos comerciales en Mesoamérica y en países emergentes exitosos. Enseguida, en la quinta sección se proponen los lineamientos de una nueva política de industrialización en Mesoamérica. Finalmente, en la sexta sección se recapitula y se concluye, con énfasis en la preocupación central de este documento: el potencial para una política industrial en México y Centroamérica.

El autor agradece por sus comentarios, sin comprometerlos, a Claudia Schatán, así como a los colegas participantes en la reunión de discusión de un borrador preliminar, celebrada en la Sede Subregional de la CEPAL en México, el 28 de Julio de 2010, en especial a Hugo E. Beteta, Juan Carlos Moreno Brid y José A. Romero. También agradece a Gerardo Castillo, Fabiola López y Baruch Ramírez, por su excelente asistencia de investigación.

I. MARCO ANALÍTICO

A. CONCEPTO DE POLÍTICA INDUSTRIAL Y SU TIPOLOGÍA

Varios autores definen el concepto de política de industrialización o política industrial en referencia con la reestructuración (o cambio estructural) del sistema productivo favorable a las actividades más dinámicas en toda la gama de producción de bienes y servicios de una economía. Así, por ejemplo, Melo (2001), define la política de industrialización como “cualquier decisión de las autoridades públicas en una economía nacional que afecte sistemáticamente al vector de los bienes y servicios producidos en esa economía”⁴. Similarmente, Rodrik (2004) habla de las políticas de reestructuración económica, las que en el pasado se han denominado como políticas industriales y a falta de un mejor término, mantienen dicho nombre. El autor aplica el término a las políticas de reestructuración a favor de actividades más dinámicas generalmente, sin importar si éstas se sitúan dentro de la industria manufacturera misma, ya que muchas de las implicaciones se refieren a actividades no tradicionales en la agricultura o los servicios. Cabe destacar que la noción de industria como toda actividad productiva de bienes y servicios (y no solamente la actividad manufacturera), coincide con el concepto de ésta en la economía moderna⁵.

En una publicación más reciente, Cimoli, Dosi y Stiglitz (2009) también hablan de una noción amplia de política industrial, ya que en ella se abarcan no solamente las políticas que afectan el desarrollo de la industria infantil o en desarrollo, sino también las políticas comerciales, las de ciencia y tecnología, la política de contratación pública, la de IED, la de derechos de propiedad intelectual y la financiera. Los autores agregan que las políticas industriales, en este sentido amplio, deben acompañarse de procesos de ingeniería institucional, y así dar forma a la propia naturaleza de los agentes económicos, a los mecanismos de mercado y sus reglas de funcionamiento, y a “los límites entre lo que es gobernado por las interacciones del mercado y lo que no es”⁶.

En el presente documento se usan indistintamente los términos de política industrial, política de industrialización y política de fomento interno en el sentido explicado por los autores referidos y en su concepción amplia.

B. TIPOS DE INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL DE FOMENTO INDUSTRIAL

En la subregión, la intervención de fomento industrial pasó de ser muy fuerte y central (en las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta), con inversiones directas en empresas públicas y políticas de protección comercial, lo que generó claras externalidades tecnológicas y productivas, a ser suave y marginal (de mediados de los ochenta hasta la fecha), y se limitaron prácticamente al libre mercado con medidas de apertura comercial y la generación de externalidades sobre todo de tipo tecnológico. (Melo, 2001, y Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009). Así, los gobiernos de los países estudiados pasaron de intervenir directa y

⁴ Melo es claro en el concepto amplio de las *políticas industriales*, porque éstas incluyen una gran variedad de elementos, divididos tradicionalmente en seis subconjuntos: 1) políticas comerciales; 2) de inversión; 3) de ciencia y de tecnología; 4) de promoción de empresas micro, pequeñas y medianas; 5) de capacitación y desarrollo de recursos humanos; y, 6) de desarrollo regional. Si se reconoce esta amplitud, el autor opta, no obstante, por una taxonomía más simple, agrupar las políticas industriales en tres tipos, en vez de los seis referidos: a) para fomentar la exportación; b) impulsar la inversión y el crecimiento de la producción; y, c) promover mayor productividad y competitividad.

⁵ Véase, por ejemplo, la interesante explicación de Tirole (1989) sobre el *mercado* de una *industria* en cuanto a su agregación, desde un extremo muy desagregado (el mercado de una empresa específica) hasta el otro muy agregado (el mercado de toda la economía).

⁶ Cimoli, Dosi y Stiglitz (2009).

ampliamente a hacerlo en forma más indirecta y estrecha. Varios autores refieren las intervenciones gubernamentales tan directas, que cubren una gama amplia que iba desde la creación de empresas productivas públicas a la fundación de la banca de desarrollo, hasta la excesiva regulación de los mercados incluida la industrialización sustitutiva de importaciones, el uso extenso de subsidios y otros estímulos económicos, así como el manejo de las políticas macroeconómicas, incluida la monetaria, con objetivos de fomento industrial. En el período de cambio de los ochenta y los años noventa, los gobiernos de la subregión, muy en especial el de México, pusieron en marcha reformas orientadas al mercado y redujeron su intervención en varias formas, sobre todo mediante privatizaciones y acuerdos de libre comercio (Melo, 2001 y Urquidí, 2005).

Con las restricciones de la apertura comercial, que se tratarán más adelante, la intervención gubernamental reducida se centró en promover IED y en generar externalidades alentadoras de la inversión nacional. En cuanto a la producción de externalidades, se ha considerado estándar la generación de externalidades tecnológicas, bajo la forma de la asistencia técnica y el aprendizaje por la experiencia (*learning by doing*) de las empresas locales. Éste ha sido el criterio no solamente en los países en desarrollo, desde la industrialización sustitutiva de importaciones, sino también en los desarrollados, como Japón y los Estados Unidos, como se mostrará más adelante. Otras externalidades que proporcionan los gobiernos son las de información y coordinación, relativamente novedosas, aunque hay evidencia de haberse puesto en práctica ocasionalmente —sobre todo la intervención con externalidades de información— en forma paralela a la que busca externalidades tecnológicas. Son menos generalizadas, pero poderosamente estratégicas.

Las externalidades de información, facilitan el autodescubrimiento de nuevos nichos de negocio, apoyan inversiones en actividades o industrias nuevas, no tradicionales y pueden detonar una entrada imitativa por medio de la rotación de directivos y trabajadores. Rodrik (2004) hace notar que dicho autodescubrimiento consiste en que los mismos inversionistas descubran qué actividades nuevas pueden producirse a un costo lo suficientemente bajo para ser rentables. Los empresarios locales tienen que experimentar con nuevas líneas de productos y tratar con tecnologías de productores establecidos en el exterior para adaptarlas a las condiciones locales. Éste es un proceso al que Hausmann y Rodrik (2003) le llaman autodescubrimiento, y que parece integrarse a los hechos estilizados sobre el desarrollo descubierto por Imbs y Wacziarg (2003)⁷.

Para llegar a ser rentables, las externalidades de coordinación son necesarias en muchos proyectos con inversiones simultáneas, a gran escala. Nuevas industrias rentables pueden fracasar en su desarrollo a menos que se realicen inversiones coordinada y simultáneamente en actividades hacia atrás y hacia adelante de la cadena productiva, para lo que se requiere un papel del gobierno, sobre todo con una industria naciente y un sector privado que tiene todavía que ser organizado (Rodrik, 2004).

⁷ Como observa Rodrik (2004), la clase de descubrimiento que importa en este contexto no implica un producto o proceso nuevo con todo rigor, sino descubrir que un bien, ya establecido en los mercados mundiales, se puede producir a bajo costo en el país. Esto puede implicar un esfuerzo tecnológico para adaptar la tecnología extranjera a las condiciones internas, pero este esfuerzo generalmente no es patentable y por lo tanto no es monopolizable (Rodrik, 2004).

C. ELEMENTOS INSTITUCIONALES

En vez de analizar una lista de instrumentos de política y pasar por alto obstáculos claves de la política industrial, hay autores que se enfocan primeramente en estrategias institucionales para superar tales obstáculos, en especial la información incompleta del sector público⁸ y el riesgo de corrupción⁹. Por un lado, habría que aislar al diseño e implementación de políticas de los intereses privados, y blindar a los funcionarios de la interacción cercana con los empresarios. Entonces, el desafío institucional crítico es encontrar una posición intermedia entre la autonomía completa y el involucramiento total¹⁰. Por otra parte se busca que el proceso sea democrático, responsable y con legitimidad pública.

De lo anterior se desprende una ingeniería institucional (Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2007) o una arquitectura institucional (Rodrik, 2004). Ello puede componerse de tres elementos: a) liderazgo político de alto rango, b) consejos de coordinación y deliberación, y c) mecanismos contables y de transparencia.

D. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL

De las diversas tipologías de políticas de industrialización, en el presente documento se adoptará la de Melo (2001) por ser una de las más pragmáticas. Al margen del tamaño, ésta se compone de tres tipos de política industrial (aunque no mutuamente excluyentes): a) políticas de promoción de exportaciones, b) de promoción al crecimiento de la producción y la inversión, y c) de fomento a la mayor productividad y competitividad.

El primer tipo, referente a las políticas de promoción de exportaciones, comprende incentivos financieros que facilitan y abaratan el crédito, estímulos fiscales y servicios no financieros para los exportadores¹¹.

El segundo tipo de políticas abarca las enfocadas explícitamente a alentar la producción y la inversión e incluye solamente instrumentos fiscales y financieros para todo productor (ya sea que exporte o venda en el mercado interno)¹². Este tipo excluye otros instrumentos como los servicios de información estratégica, simplificación administrativa y otros programas que promuevan la producción y la inversión. Los principales instrumentos de esta clase de política son: i) financiamiento del capital de trabajo, ii) préstamos para activos fijos y/o proyectos de inversión, iii) inversión en la bolsa, iv) préstamos a sectores específicos, v) programas de crédito para regiones específicas, vi) incentivos fiscales horizontales, vii) incentivos fiscales para sectores específicos y viii) incentivos fiscales para regiones específicas. En la cuarta sección 4 se estudiará el modo de empleo de estos ocho instrumentos.

Finalmente, el tercer tipo de políticas incluye los siguientes incentivos para producir e invertir mejor (mayor eficiencia): i) instrumentos de fomento a la integración y consolidación de las cadenas

⁸ Típicamente el gobierno tiene menos información que el sector privado sobre la localización y la naturaleza de los principales problemas del desarrollo productivo. Por tal razón los gobiernos de países líderes (como los Estados Unidos y el Reino Unido) y algunos emergentes (la República de Corea) buscan información clave en el mismo sector empresarial.

⁹ La política industrial está abierta a la corrupción y a la búsqueda de ganancias. Cualquier sistema de incentivos diseñados para ayudar a los inversionistas privados a aventurarse en nuevas actividades puede terminar como un mecanismo de transferencia de beneficios a empresarios y burócratas sin escrúpulos.

¹⁰ Por un lado, si la autonomía de los burócratas es demasiada, ello minimiza la corrupción, pero puede impedir que se ofrezcan los incentivos que el sector privado realmente necesita. Por otro lado, si los burócratas se involucraran mucho en la interacción con las empresas, se podrían favorecer los intereses comerciales y la corrupción.

¹¹ Melo (2001).

¹² Melo (2001).

productivas; ii) incentivos a la modernización tecnológica; iii) mecanismos de promoción y protección de la competencia en el mercado; y, iv) políticas explícitas para promover la inversión del sector privado (particularmente, de la empresa) en capital humano¹³. Los acuerdos comerciales internacionales no afectan estos instrumentos, mientras no caigan en el extremo de la protección, la aplicación de subsidios y otras medidas contrarias a las cláusulas y normas de tales acuerdos.

E. ¿SELECCIÓN DE SECTORES O DE ACTIVIDADES?

Un objetivo central de las políticas de reestructuración es orientar la intervención gubernamental al aliento de inversión rentable. Para ello se ha recurrido exitosamente a una colaboración estratégica gobierno-empresas enfocada a actividades (un nicho de negocio novedoso, una nueva tecnología, una clase particular de capacitación, un nuevo bien o servicio), más que a sectores. Son las actividades nuevas en la economía las que necesitan la ayuda, no las establecidas. Esto no significa ignorar nuevos sectores que requieren estos sistemas de intervención, como en el amplio y dinámico sector de servicios, así como en el caso de productos nuevos para una economía. Pero el énfasis debe ponerse en nuevas actividades ligadas a bienes y servicios.

F. RESTRICCIONES A LA POLÍTICA INDUSTRIAL IMPUESTAS POR LOS ACUERDOS COMERCIALES

Además de la propia voluntad de los gobiernos mesoamericanos, diversos factores han restringido paulatinamente el margen de maniobra para la política industrial. Entre ellos se destacan varios objetivos de política macroeconómica (como el equilibrio fiscal, el pago de la deuda externa y el control de la inflación), la escasez de crédito, los derechos de propiedad intelectual, los acuerdos de libre comercio y otras limitantes. Debido a los propósitos de este documento, se estudian en mayor detalle las restricciones comerciales.

En las últimas dos o tres décadas, los márgenes de acción de la política económica de los países en desarrollo se han reducido debido a la disciplina establecida por los códigos del comercio internacional, aunada a otras restricciones. Las normas que rigen el comercio se establecieron en el foro del anterior Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la OMC¹⁴, con la intención de combatir prácticas proteccionistas, el uso de subsidios y todo trato favorable a la producción local destinada a la exportación o que compite con la importación de un país socio. Los acuerdos comerciales entre las naciones (bilaterales o regionales) adoptaron regulaciones similares, incluso más liberales. Todo ello restringió el margen de acción para las políticas de desarrollo industrial, sobre todo en los países en desarrollo, que han necesitado ampliamente incentivos de fomento interno.

Las normas comerciales vigentes de la OMC que limitan la capacidad de una política industrial se presentan en los cuadros 2 y A.1 del anexo. Además de las restricciones de las normas sobre la nación más favorecida, trato nacional, reciprocidad y acciones de salvaguardias solamente temporales, el margen

¹³ Melo (2001).

¹⁴ La OMC promueve fuertemente liberalizar el comercio entre los países, facilita que los gobiernos negocien acuerdos comerciales, fomenta resolver las diferencias comerciales entre las naciones y vigila la aplicación del sistema de normas comerciales. La OMC nació el 1º de enero de 1995, pero su sistema de comercio ya tenía entonces casi medio siglo de existencia. Desde 1948, el GATT había establecido las reglas del sistema en varias rondas de negociaciones. La última y más importante ronda del GATT fue la Ronda Uruguay, que se desarrolló entre 1986 y 1994 y dio lugar a la creación de la OMC. Mientras que el GATT se había ocupado principalmente del comercio de mercancías, la OMC y sus acuerdos abarcan el comercio de servicios, y las invenciones, creaciones, dibujos y modelos que son objeto de transacciones comerciales (propiedad intelectual). La OMC fue producto de nuevas negociaciones en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo, iniciado en 2001 [<http://www.wto.org/indexsp.htm>].

de política industrial se estrecha por los acuerdos *antidumping* y el acuerdo sobre subsidios y medidas compensatorias (SMC). En especial, este último impide subsidiar la exportación (en los países con ingresos per cápita superiores a 1.000 dólares). Además, la normatividad de la OMC prohíbe condicionar la inversión a un desempeño que tenga un efecto comercial (requisitos de contenido local y de comercio equilibrado). Otra restricción fuerte es la de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), ya que en este ámbito la política industrial no puede contraponerse a las áreas de la propiedad intelectual (PI): patentes y protección de las variedades de plantas; derechos de propiedad y derechos relacionados, información sin revelar, marcas registradas, indicaciones geográficas, diseños industriales, y los layout de diseños de circuitos integrados. Estos derechos se otorgan por un período determinado y en algunos casos en forma indefinida.

CUADRO 2
RESTRICCIONES DE LA OMC A UNA POLÍTICA INDUSTRIAL

Restricción	Límites a la política industrial
Nación más favorecida	Un producto hecho en un país miembro no puede tener un trato menos favorable que cualquier similar originario de otro país miembro.
Trato nacional	Los bienes extranjeros ^a no pueden tener un trato menos favorable, en cuanto a impuestos nacionales, que a los bienes nacionales similares.
Reciprocidad	La política industrial no puede contraponerse con las concesiones comerciales mutuas o correspondientes acordadas entre dos países.
Acciones de salvaguardias	Solamente en forma temporal se pueden tomar medidas de salvaguardias para proteger una industria doméstica específica contra un aumento en las importaciones de cualquier producto.
Acuerdos <i>antidumping</i>	La política industrial no puede hacer dumping con sus exportaciones, esto es, diferenciar los precios. Aunque por otro lado, puede proteger la producción local de la competencia foránea desleal.
Acuerdo sobre subsidios y medidas compensatorias (SMC)	No se puede subsidiar la exportación (en los países con ingresos per cápita superiores a 1.000 dólares). El Acuerdo de SMC cuenta con reglas para ejecutar medidas compensatorias al daño a las industrias domésticas causado por los subsidios a la producción de los bienes extranjeros importados.
Medidas de inversión relacionadas con acuerdos comerciales	La política industrial no puede tener instrumentos que condicionen la inversión a un desempeño que tenga un efecto comercial: requisitos de contenido local y de comercio equilibrado.
Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)	La política industrial debe respetar la propiedad intelectual (PI), cuyas áreas son patentes y protección de las variedades de plantas; derechos de propiedad y derechos relacionados, información sin revelar, marcas registradas, indicaciones geográficas, diseños industriales, y los layout de diseños de circuitos integrados. Generalmente, la PI otorga al inventor el derecho exclusivo sobre el uso de sus creaciones durante un período fijo. En algunos casos sin embargo, los derechos de la PI son válidos indefinidamente.

Fuente: Resumido y adaptado de Rodrik (2004), cuadro 3. Véase mayor información en el anexo 1.

^a Una vez que hayan satisfecho toda medida fronteriza.

En resumen, con las normas de la OMC son ilegales los subsidios a la exportación, los requerimientos de contenido nacional y otros condicionamientos de desempeño a empresas que comercian, así como restricciones cuantitativas a las importaciones. Estas medidas formaron precisamente parte de la gama de políticas industriales en la República de Corea y la Provincia china de Taiwán en los sesenta y setenta. Pero además de restricciones para instrumentos fiscales y de protección, las normas comerciales establecen limitaciones a los instrumentos financieros para fines de una política de fomento interno (Rodrik, 2004). Aunque no todas las normas de comercio internacional son dañinas¹⁵, muchas restringen la política de industrialización de los países en desarrollo como los de Mesoamérica.

¹⁵ Por ejemplo, el principio de transparencia y la inclusión de programas de promoción industrial (como en los acuerdos regionales de Marruecos y Túnez con la Unión Europea, y el caso de la industria automotriz de la Argentina y Uruguay fomentada por el Mercosur) son consistentes con las políticas de industrialización (Rodrik, 2004).

II. MARGEN DE POLÍTICA INDUSTRIAL PERMITIDO POR LOS ACUERDOS COMERCIALES EN MESOAMÉRICA Y EN PAÍSES EMERGENTES EXITOSOS

Esta sección se centra en las siguientes preguntas de investigación: a) ¿Cuáles han sido las similitudes y cuáles las diferencias entre Mesoamérica y los países exitosos en cuanto al uso de instrumentos de política de industrialización y a la selección de sectores o ramas de actividad para su fomento?; y, b) ¿Qué margen de política industrial permiten los acuerdos de libre comercio en Mesoamérica y en los países en desarrollo más exitosos? El estudio se ubica en los siguientes temas: a) las restricciones a la política industrial impuestas por los acuerdos comerciales, b) los márgenes de acción para dicha política y c) la utilización de instrumentos de política y los criterios de selección de actividades y sectores para ser objeto de fomento interno en los países de Centroamérica y México y países exitosos selectos, particularmente la República de Corea.

A. LAS RESTRICCIONES A LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN MESOAMÉRICA IMPUESTAS POR SUS ACUERDOS COMERCIALES

Además de las restricciones impuestas por las normas comerciales de la OMC a toda política industrial, ya comentadas en este documento, se agregan las limitaciones adicionales del TLCAN y el DR-CAFTA. Por ejemplo, el TLCAN determina al menos cinco restricciones: a) Impedir la eliminación de aranceles con fines de fomento industrial (u otros), b) prohibir medidas como el Drawback (reembolso de aranceles) y todo reembolso y aplazamiento de medidas aduanales, c) imposibilitar la exención de impuestos aduanales, d) vedar políticas de requerimientos de desempeño a la inversión, y e) impedir restricciones a las exportaciones y las importaciones (véase el cuadro 3).

B. MARGEN PARA UNA POLÍTICA INDUSTRIAL EN MESOAMÉRICA

Más que determinar si con las restricciones de los acuerdos comerciales hay o no margen para una política industrial en Mesoamérica, se explora si el margen es amplio o estrecho. Se aborda el tema con cautela, ya que es fácil exagerar lo significativo de las restricciones de los acuerdos comerciales para una política interna de reestructuración. El tema se estudia en tres partes: una sobre el margen para la intervención gubernamental de fomento industrial, otra referida al margen del uso de instrumentos de política y una última acerca del margen para promover actividades nuevas.

1. Intervención gubernamental de fomento industrial

Las restricciones impuestas por los acuerdos comerciales para una intervención gubernamental de fomento industrial no son absolutas ni totales como para dar sepultura a cualquier intento de política industrial. La evidencia presentada sobre dichas restricciones deja un margen para el fomento de nuevas actividades y para programas de desarrollo interno especialmente en el sector servicios. Lo más relevante es que dicho margen parece amplio para diversas intervenciones gubernamentales, ya sean fuertes o suaves. A continuación se revisa dicha evidencia con varios ejemplos documentados de proyectos de inversión que han contado con estos tipos de ayuda gubernamental en países mesoamericanos y en otros países.

CUADRO 3
RESTRICCIONES DEL TLCAN A LA CAPACIDAD DE MÉXICO
PARA EMPRENDER POLÍTICAS INDUSTRIALES

Restricción	Límites a la política industrial
Las de la OMC	Ver los límites impuestos por las ocho restricciones del cuadro 1.
Eliminación de aranceles	No se puede aumentar ningún impuesto arancelario existente ni adoptar cualquier regulación aduanal a un bien de origen zonal ^a .
Restricción a los programas de reembolso y aplazamiento de medidas aduanales	1) No se puede reembolsar la cantidad de impuestos aduanales pagados, ni renunciar o reducir la cantidad de impuestos aduanales, en relación con un bien importado. 2) Tampoco se puede promover las exportaciones al reembolsar, renunciar o reducir una medida de <i>antidumping</i> o una compensación que se haya aplicado.
Renuncia de impuestos aduanales	La política industrial no puede tener un instrumento que exima impuestos aduanales, que amplíe una exención con respecto a los receptores existentes, ni que extienda a cualquier nuevo receptor el uso de una renuncia existente de impuestos.
Requerimientos de desempeño de la inversión	No se puede imponer o hacer cumplir cualquiera de los siguientes requisitos a una inversión o a un inversionista de los países firmantes o de un lugar independiente en su territorio: a) exportar un nivel o un porcentaje dado de mercancías o de servicios; b) alcanzar un nivel o un porcentaje dado de contenido nacional; c) comprar, utilizar o tener un acuerdo preferencial de mercancías producidas o servicios proporcionados en su territorio o comprar mercancías o servicios a personas en su territorio; d) relacionar de cualquier manera el volumen o el valor de las importaciones con el volumen o el valor de las exportaciones o con la cantidad de entrada de divisas asociada a tal inversión; e) restringir las ventas de mercancías o de servicios en su territorio que tal inversión produce o proporciona relacionando de cualquier manera tales ventas con el volumen o el valor de sus exportaciones o ganancia de divisas; f) transferir tecnología; o, g) actuar como el proveedor exclusivo de las mercancías que produce o los servicios que proporciona en una región específica o en el mercado mundial.
Restricciones a las exportaciones y las importaciones	No se puede adoptar ni mantener prohibiciones o restricciones a la importación de cualquier bien de otro país firmante o a la exportación o venta de bienes destinados a la exportación al otro país firmante ^a .

Fuente: Resumido y adaptado de Rodrik (2004).

^a A menos que se establezca lo contrario en este tratado.

a) Intervención “fuerte” y amplia

Como se explicó, desde los años sesenta hasta los ochenta, la intervención gubernamental en Mesoamérica ha sido amplia y con la intención de aplicar muchas medidas “fuertes”, sobre todo con la industrialización sustitutiva de importaciones. Entre tales medidas se encuentra la inversión directa pública, cuyo objetivo es impulsar el crecimiento de la producción y la productividad. En México se distribuye la inversión pública en una amplia gama de actividades productivas, tanto de extracción, como de manufactura (sobre todo acero y químicos como los fertilizantes) y servicios. Pero ya en los noventa y en la primera década del siglo XXI, dicha inversión se desplomó y se dio lugar a un ciclo fuerte de

privatizaciones. En otros países, sin embargo, la intervención “fuerte” continuó siendo importante. China es un ejemplo, ya que las empresas de propiedad estatal han desempeñado el papel de incubadoras de aptitudes técnicas y talento en materia de gestión, lo cual, combinado con medidas de exigencia del contenido local, detonaron industrias productivas proveedoras de productos para los sectores del automóvil y de la electrónica. El gobierno de China otorgó incentivos generosos a la exportación, que ayudaron a las empresas locales a introducirse en los mercados mundiales. Así, esta ayuda se enfocó a apoyar nichos nuevos, desde sus raíces tecnológicas hasta la proyección comercial en el mundo, con efectos multiplicadores y claras externalidades (Rodrik, 2004).

Otro ejemplo es el de la Provincia china de Taiwán, donde se sustituyó el cultivo de caña, por el de orquídeas, ante la crisis de la caña. El gobierno siguió un plan de inversión pública por 65 millones de dólares para desarrollar una industria de orquídeas de calidad mundial. Se financiaron un laboratorio de genética, el sitio de cuarentena, las áreas de envío y empaque, nuevas carreteras, infraestructura de agua y electricidad para invernaderos de propiedad privada, y un salón de exposiciones, de hecho todo, salvo el costo de los invernaderos. También se otorgó crédito de bajo interés a los campesinos para ayudarles a construir sus invernaderos. Esto es obviamente un ejemplo extremo, y el experimento taiwanés con las orquídeas puede con todo llegar a ser un fracaso costoso, o un gran éxito (Rodrik, 2010).

Un ejemplo adicional lo ofrece la Fundación Chile, que ha contado con subsidio gubernamental, tiene fines de lucro y su capital es mixto, propiedad por partes iguales del gobierno chileno y la ITT. Entre otros resultados, esta fundación ha desarrollado nuevas tecnologías para productos de exportación y ha puesto en marcha nuevas empresas que ha vendido más adelante al sector privado, sobre todo la industria exportadora de salmón. El estímulo a la investigación aplicada ha sido central.

Si en las dos décadas recientes, los gobiernos de varios países mesoamericanos han tenido intervenciones fuertes con propósitos de impulsar la economía real, los resultados no son claros. Al contrario, en esta subregión se han instrumentado medidas macro y comerciales sin fines productivos pero con efectos que quitan el estímulo en la inversión y la producción. Por ejemplo, Ibarra (2008), con respaldo econométrico, encuentra que la atonía productiva en México se explica en parte por la apreciación real del peso durante la desinflación y su efecto adverso en la rentabilidad de la inversión.

b) Intervención “suave”

Otra forma de intervención es la “suave”, cuya intención es generar externalidades para alentar a los inversionistas privados. Varios casos de este tipo de intervención en diversos países se presentan en forma sintética en el cuadro 4.

Como se había dicho, las externalidades estándar son las tecnológicas, las que ocurren bajo la forma de la asistencia técnica y el aprendizaje por la experiencia (learning by doing) de las empresas locales. Este enfoque ha sido estándar en las intervenciones gubernamentales “suaves” no solamente en los países en desarrollo, desde la industrialización sustitutiva de importaciones, sino también en los desarrollados, como Japón y los Estados Unidos. Acertadamente observa Rodrik (2010) que este país “se lleva las palmas” en intervención industrial y tecnológica¹⁶. El Departamento de Defensa de Estados Unidos desempeñó un papel decisivo en la aceleración de Silicon Valley en sus primeros tiempos y en especial, un proyecto del Departamento de Defensa iniciado en 1969 tuvo el efecto de la creación de la

¹⁶ El autor también comenta lo irónico del caso, porque el término “política industrial” es anatema en el lenguaje político americano, al usarse casi exclusivamente para intimidar a oponentes políticos con acusaciones de designios económicos estalinistas. Sin embargo, los Estados Unidos deben gran parte de sus proezas innovadoras al apoyo gubernamental.

red Internet, posiblemente la innovación más importante de nuestro tiempo (Lerner, 2009 y Rodrik, 2010).

En la actualidad el gobierno federal de los Estados Unidos es el mayor capitalista de riesgo del mundo. Según *The Wall Street Journal*, tan sólo su departamento de energía se ha propuesto gastar 40,000 millones de dólares en préstamos y subvenciones para alentar a las empresas privadas a desarrollar tecnologías verdes, como, por ejemplo, coches eléctricos, nuevas baterías, turbinas eólicas y paneles solares. En los tres primeros trimestres de 2009, las empresas privadas de capital de riesgo invirtieron menos de 3,000 millones de dólares en total en ese sector, mientras que el departamento de energía invirtió 13,000 millones de dólares. (Rodrik, 2010.)

También se observan similares experiencias de intervención exitosa en varios países latinoamericanos, como el caso de Chile. A pesar de las ventajas en recursos naturales del conglomerado forestal chileno, era necesaria una política industrial para darle el gran empuje que la convertiría en una industria importante. Dicho empuje se dio en la segunda mitad de los setenta e incluía incentivos especiales para el desarrollo del sector y un marco jurídico favorable a la empresa privada y las exportaciones, que eliminaba las restricciones de liquidez a la inversión y favorecía la acumulación de capital humano específico en el sector. Así, desde 1974, éste es quizás el único caso en Chile de una política industrial en gran escala y de gran éxito (Agosin, 1999).

Además, se sabe que el gobierno de Chile ha promovido para coordinar actividades de inversión con efectos de economías de escala. Hay evidencia que ha sucedido lo mismo en China y Centroamérica. Con base en intervenciones de coordinación, se han conformado conglomerados de productos de exportación, por ejemplo, televisores, discos de video digital y teléfonos celulares en China; variedades de frutas en Chile; diferentes tipos de prendas de vestir de Centroamérica. Como todas estas actividades demandan bienes públicos e insumos no comerciables como servicios logísticos, la intervención gubernamental ha actuado en forma eficaz y coherente para elevar las posibilidades de un mayor crecimiento económico. Información valiosa se genera como resultado de nuevas exportaciones (efectos de derrama) (Agosin, 1999.).

Brasil y México registran similares experiencias de intervención exitosa con externalidades tecnológicas. Un ejemplo documentado es el de que a mediados de los ochenta, como los gobiernos de ambos países supieron que muchas empresas necesitaban hacer cambios en tecnología y organización, pero que les faltaba información, aprendizaje de nuevas tecnologías y la construcción de plantas modelo, se desempeñaron como mediadores para agilizar externalidades tecnológicas, de información y coordinación. A un nivel microeconómico, varios conglomerados grandes (los casos de los grupos VICUNHA en Brasil y CARSO en México, por ejemplo) se reorganizaron para modernizar sus actividades con vínculos internacionales mediante IED y relocalización de la producción hacia mercados externos (Peres, 2006).

CUADRO 4
EXPERIENCIA DE INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL CON EXTERNALIDADES DE INFORMACIÓN Y COORDINACIÓN EN PAÍSES DIVERSOS

Países	Año/período	Intervención con externalidades			Resumen de lecciones
		Tecnológicas	De información	De coordinación	
Desarrollados					
Estados Unidos	Décadas de los sesenta y setenta	X	X		El gobierno de los Estados Unidos ha jugado un papel decisivo en la aceleración de Silicon Valley y en la innovación de la red Internet.
Estados Unidos	2009 y 2010	X	X		El Departamento de Energía de los Estados Unidos se propone gastar 40,000 millones de dólares en préstamos y subvenciones para alentar a las empresas privadas a desarrollar nuevas tecnologías verdes.
Emergentes asiáticos y latinoamericanos (excepto México)					
Bangladesh, Pakistán, República de Corea y Provincia china de Taiwán	No especificado			X	Ejemplo de coordinación en el desarrollo de infraestructura urbana a cargo del gobierno. La evidencia sobre la especialización se refiere a los mercados de exportación en los Estados Unidos de productos manufacturados en los países mencionados.
Brasil	1973-2005			X	Frijol de soya. Coordinación entre la Agencia de Investigación en agricultura EMBRAPA); una agencia de soporte gubernamental a la agricultura, EMATER, y productores privados de frijol de soya.
Brasil	1994			X	En 1994, la Empresa Brasileña de Aeronáutica (EMBRAER) fue privatizada y se aseguró de comprar alta tecnología en la manufactura de aviones, conocimiento técnico específico y <i>know-how</i> organizacional.
Brasil	Mediados de los años ochenta y principios de los noventa	X	X	X	El gobierno pudo actuar como mediador para agilizar externalidades tecnológicas, de información y coordinación (por ejemplo el caso del grupo VICUÑA en Brasil).

(continúa)

CUADRO 4 (Continuación)

Países	Año/Período	Intervención con externalidades			Resumen de lecciones
		Tecnológicas	De información	De coordinación	
Chile	Segunda mitad de la década de los setenta	X	X		A pesar de las ventajas del recurso natural de Chile en el conglomerado forestal, era necesaria una política industrial para darle el “gran empuje” que la convertiría en una industria importante. Desde 1974, éste es quizás el único caso en Chile de una política industrial en gran escala, y de gran éxito, por cierto.
Chile	De 2000 a la fecha	X		X	La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), mediante su programa en pro de la IED, ha mostrado éxito en atraer empresas subcontratistas de negocios, productores de software y departamentos de multinacionales que proveen TCI a subsidiarias en América Latina.
Chile, Fundación Chile	De 1975 hasta el presente.	X		X	Fundación Chile adaptó tecnología Noruega para cultivar salmón en condiciones ambientales de Chile en los setenta. Después de la creación de la empresa Salmones Antártica, ésta fue vendida con ganancias importantes a la multinacional japonesa Nippon Suiza
China	1990-2010		X		La ayuda gubernamental se enfocó a apoyar nichos nuevos, desde sus raíces tecnológicas hasta la proyección comercial en el mundo, con externalidades tecnológicas, de información y coordinación. Por ejemplo, las prescripciones relativas al contenido local han originado la aparición de industrias productivas proveedoras de productos para los sectores del automóvil y de la electrónica.

(continúa)

CUADRO 4 (Continuación)

Países	Año/Período	Intervención con externalidades			Resumen de lecciones
		Tecnológicas	De información	De coordinación	
China y Chile	1980-2003			X	Conglomerados de productos de exportación, ejemplos: televisores, discos de video digital y teléfonos celulares en China; variedades de frutas en Chile. Todas estas actividades demandan bienes públicos e insumos no comerciables como servicios logísticos.
Colombia	De 2000 a la fecha		X	X	Colombia ha establecido un Consejo Nacional de Competitividad para cubrir la falta de información y coordinación. El sector turismo ofrece un buen ejemplo de estas medidas. Existen diferentes insumos de carácter público orientados al desarrollo de tal sector.
República de Corea	Década de los setenta			X	Varias industrias consiguieron iniciar sus operaciones en la República de Corea, gracias a que el gobierno dio garantías de inversión implícitas para inducir a Chaebols a invertir en nuevas áreas.
Provincia china de Taiwán	2004 como inicio	X	X	X	El gobierno de Taiwán decidió un plan de inversión por \$65 millones de dólares para desarrollar una industria de calidad mundial de orquídeas, como sustitución del cultivo de azúcar, a favor de empresarios del campo.
		<i>Centroamericanos y México</i>			
Centroamérica	1980-2003			X	Conglomerados de productos de exportación – ejemplos: Varios tipos de prendas de vestir de Centroamérica. Todas estas actividades demandan bienes públicos e insumos no comerciables como servicios logísticos.

(continúa)

CUADRO 4 (Conclusión)

Países	Año/Período	Intervención con externalidades			Resumen de lecciones
		Tecnológicas	De información	De coordinación	
Costa Rica, Jamaica, República Dominicana y Guatemala	De 2000 a la fecha		X	X	Costa Rica, Jamaica, República Dominicana y Guatemala han establecido Consejos Nacionales de Competitividad para cubrir la falta de información y coordinación. El sector turismo ofrece un buen ejemplo de estas medidas. Existen diferentes insumos de carácter público orientados al desarrollo de tal sector.
Costa Rica	No se especifica un período pero es muy probable que este ejemplo corresponda a mediados de los noventa			X	La Agencia de Promoción a la Inversión de Costa Rica (CINDE) cataliza las necesidades de los inversionistas. Coordina diferentes actores en una gama de actividades como asesoría legal y capacitación. Mediante la atención a problemas de coordinación, se han seleccionado tres sectores estratégicos en Costa Rica: instrumentos médicos, manufactura avanzada y servicios modernos de información y tecnologías de la comunicación.
México	Mediados de los años ochenta y principios de los noventa	X	X	X	El gobierno pudo actuar como mediador para agilizar externalidades tecnológicas, de información y coordinación (por ejemplo el caso del grupo CARSO).
República Dominicana y Honduras	No especificado			X	Ejemplo de coordinación en el desarrollo de infraestructura urbana a cargo del gobierno. La evidencia sobre la especialización se refiere a los mercados de exportación en Estados Unidos de productos manufacturados en los países mencionados.

Fuente: Agosin (1999), Pages (2010), Peres (2006), Rodrik (2004), Rodrik (2010), Venables (2009).

Barbados, Colombia, Costa Rica, Guatemala y la República Dominicana han tenido intervenciones similares mediante el establecimiento de Consejos Nacionales de Competitividad, que han actuado como medio de intercambio de información entre los que diseñan la política pública y los que toman decisiones en el sector privado. Esto ha permitido atender diferentes necesidades mediante la provisión de insumos públicos. Se trata de un problema de agencia, en el que cada consejo actúa como un catalizador entre un sector con buen potencial de desarrollo y los proveedores de insumos básicos, para facilitar información oportunamente. Como buen ejemplo de estas medidas, el sector turismo ofrece destinos importantes en Barbados, Costa Rica, Jamaica y la República Dominicana. Existen diferentes insumos de carácter público orientados al desarrollo del sector turismo, como la construcción de infraestructura, aeropuertos y caminos, la definición de criterios de calidad y la promoción del país en el extranjero.

En resumen, tanto en Mesoamérica como en otros países hay ejemplos notables de externalidades tecnológicas promovidas por el gobierno. Sin embargo, varios autores sostienen que en Mesoamérica y en América Latina en general, tales ejemplos han sido escasos en comparación con los países exitosos. Por ejemplo, Cimoli, Dosi y Stiglitz (2009) observan que en las décadas de los ochenta y los noventa, los gobiernos de América Latina pasaron de la protección generalizada a los “regímenes salvajes del mercado” con pocos incentivos de aprendizaje, mientras que los gobiernos del este de Asia tuvieron como objetivo el fomento del aprendizaje tecnológico y la búsqueda generalizada de utilidades (incluso bajo regímenes de los años ochenta de protección del mercado interno)¹⁷. En otras palabras, a los países latinoamericanos les ha faltado mayor intervención de externalidades tecnológicas y a esto no escapan los países mesoamericanos.

En su mayoría, las externalidades tecnológicas generaron también externalidades de información y de coordinación. No hay un claro y un oscuro, sino que las externalidades generalmente se combinan. Así, se observa que han emergido industrias enteras de los esfuerzos experimentales de empresarios solitarios con un empuje inicial del gobierno, tanto en los países desarrollados como en los en vía de desarrollo. Rodrik (2004) ilustra dicho proceso con los casos de la ropa en Bangladesh, las flores en Colombia, la tecnología de información en la India, y los salmones en Chile. En cada uno de estos casos, la entrada imitativa mediante la rotación de directivos y trabajadores, era el mecanismo clave que permitió el crecimiento de la industria (al mismo tiempo que reducía las ganancias de los empresarios establecidos).

Como Rodrik (2004) enfatiza, la mejor política de respuesta a las externalidades de información que restringen el autodescubrimiento es apoyar inversiones en industrias nuevas, no tradicionales, mediante una estrategia de “zanahoria y garrote”. Puesto que el autodescubrimiento requiere ganancias para los empresarios, un lado de la política tiene que tomar la forma de una “zanahoria”. Éste puede ser un subsidio permisible, o la disposición del capital de riesgo. Cabe hacer notar que la lógica del problema requiere que las ganancias se proporcionen solamente al inversionista inicial, no a los imitadores. Para asegurarse de que los errores no se perpetúen y que los malos proyectos se eliminen, estas ganancias deben estar sujetas ya sea a requisitos de desempeño (por ejemplo, el requisito de exportar), o al monitoreo estrecho de sus usos. Es decir tiene que haber un “garrote” para disciplinar la acción oportunista del receptor del subsidio.

Por otro lado, como se explicó, las externalidades de coordinación ayudan a que se hagan inversiones simultáneas en gran escala, y así lograr que sean rentables. El enfoque del cluster al desarrollo representa una versión estrecha de la misma idea de las externalidades de coordinación, que se centra en el desarrollo de sectores específicos como el turismo, los productos farmacéuticos, o la biotecnología. Un

¹⁷ Cimoli, Dosi y Stiglitz (2009), citando a Freeman (2008) y Freeman y Fabiani (1994).

ejemplo de intervención con externalidades de coordinación se observa en el caso de la República de Corea, cuando el gobierno dio garantías de inversión implícitas para inducir al inversionista extranjero a invertir en nuevas áreas, y de esta forma varias industrias han conseguido iniciar sus operaciones, por ejemplo, el caso de la empresa Chaebols (véase Rodrik, 2004)¹⁸.

c) **Recapitulación de las intervenciones gubernamentales**

Como observan varios autores (Rodrik, 2004 y 2010, Agosin, 2009, Melo, 2006), las experiencias de intervención gubernamental con fines de fomento industrial —tanto las “suaves” como las “fuertes”— están lejos de extinguirse, más bien se renuevan. No obstante, su uso parece haber sido más coherente y exitoso en los países de Asia que en los de América Latina. Al respecto, Cimoli, Dosi y Stiglitz (2009) observan que en el este de Asia, los esfuerzos de política tuvieron como objetivo el fomento del aprendizaje tecnológico y la búsqueda generalizada de utilidades, mientras que en América Latina se pasó de la protección generalizada (con pocas salvaguardias contra la búsqueda de utilidades) a los “regímenes salvajes del mercado” con pocos incentivos de aprendizaje. Los ejemplos de restricciones tecnológicas, de información y de coordinación pendientes de resolver parecen abundar en América Latina, especialmente en Centroamérica y en México, en donde se destacan las restricciones en materia de la relación entre las empresas y el sistema educativo y tecnológico, estímulos a la inversión, nuevos nichos de negocio, servicios públicos e inversiones simultáneas (véase el cuadro 5 referido a México y El Salvador).

CUADRO 5
MÉXICO Y EL SALVADOR: RESTRICCIONES TECNOLÓGICAS, DE INFORMACIÓN Y DE COORDINACIÓN

Concepto	México			El Salvador		
	Falta de tecnología y talento	Falta de información	Problemas de descoordinación	Falta de tecnología y talento	Falta de información	Problemas de descoordinación
Empresas y educación	X		X			
Estímulos a la inversión		X			X	
Nuevos nichos de negocio		X	X		X	X
Servicios públicos	X			X		
Inversiones simultáneas			X			X

Fuente: México: Solleiro y otros. El Salvador: Rodrik (2010).

¹⁸ Además, desde 1999 la República de Corea cuenta con una Oficina del Ombudsman de la Inversión Extranjera, con el fin de atender las dificultades experimentadas por las compañías extranjeras y crear un ambiente de inversión más favorable.

2. Instrumentos de política

La relación de instrumentos utilizados en América Latina, publicada por Melo (2001) y actualizada para el presente estudio se expone en el cuadro 6 en que se muestra que las facilidades de crédito y los incentivos fiscales para sectores favorecidos han sido extremadamente difundidos en la región. Los incentivos tienden a enfocarse en el turismo, la explotación minera, la silvicultura y la agroindustria. Además, selectas industrias de manufacturas y servicios también tienden a contar con promoción. La lección de este recuento de la práctica usual es que la política industrial está lejos de haber desaparecido. En la mayoría de los países, el desafío no es volver a instituir la política industrial, sino readecuar de una manera más productiva el sistema de intervención ya en marcha, y la mayor restricción gubernamental parece ser más la determinación de llevarlo a cabo que su capacidad para lograrlo.

Por otro lado, los incentivos fiscales y financieros para sectores favorecidos se han difundido tanto en los países exitosos como en América Latina. Los incentivos se enfocan en selectas ramas manufactureras y de servicios. Los instrumentos utilizados en otros países publicada por Rodrik (2004), aparece en el cuadro 7. Tanto esta información como la del cuadro 6 confirman que ya sea en los países estudiados, la política industrial está lejos de haber desaparecido.

Sin embargo, en Mesoamérica tal difusión ha sido algo limitada en comparación con la de los países en desarrollo exitosos. En especial, en los cuadros 6 y 7 se observa una falta de incentivos fiscales horizontales y para regiones específicas en esta subregión. Además, salvo México, hay una falta de inversión en la bolsa y programas de crédito para regiones específicas. Por el contrario, los países en desarrollo exitosos en Asia y Sudamérica se han aplicado casi todos los ocho instrumentos considerados. En efecto, mientras que en el cuadro 6 se aprecia que los países centroamericanos han puesto en marcha de dos a tres instrumentos, muy por debajo de México (en donde se han utilizado seis tipos de instrumentos), en el cuadro 7 se destaca el uso mucho más difundido de instrumentos en los países exitosos de Asia y Sudamérica.

Además, salvo México los países de Mesoamérica casi no utilizan préstamos para sectores específicos, sino usan incentivos fiscales para sectores específicos, a diferencia de los países exitosos. Por otro lado, contrariamente a los países exitosos, en Mesoamérica se sigue apoyando la actividad tradicional en los sectores primario y secundario, mientras que en Asia y Sudamérica se promueven la actividad moderna y de alta tecnología, ya sea en el sector de energía, la construcción de infraestructura, las manufacturas o los servicios. Estas observaciones coinciden con la literatura que revela una conducta gubernamental en México de apostarle a la apertura comercial y descuidar la promoción de la producción interna, a diferencia de lo observado en los países más exitosos, lo que revela que en México ha habido un rezago en los rubros de intensidad y difusión de los instrumentos estudiados (véase, por ejemplo Sánchez, 2009 y Urquidí, 2005). Esto no sucede completamente en los países Centroamericanos, ya que no tienen suficiente mercado interno como para poder crear una demanda capaz de satisfacer la eficiencia del sector productivo. De ahí la importancia de integrar el mercado centroamericano.

La evidencia indica claramente que tanto en Mesoamérica como en los países emergentes más exitosos se han utilizado instrumentos de fomento interno. No obstante, se destaca la falta de aplicación de incentivos fiscales horizontales y de incentivos financieros, al tiempo que se ha apostado a la apertura comercial. Así, pese a su difusión, en Mesoamérica queda todavía un margen inexplorado de instrumentos por aplicar con las combinaciones adecuadas.

CUADRO 6
PAÍSES DE MESOAMÉRICA: PRINCIPALES INCENTIVOS FINANCIEROS Y FISCALES A LA PRODUCCIÓN Y LA INVERSIÓN

País	Financiamiento del capital de trabajo	Préstamos para activos fijos y/o proyectos de inversión	Inversión en la bolsa	Préstamos a sectores específicos	Programas de crédito para regiones específicas	Incentivos fiscales horizontales	Incentivos fiscales para sectores específicos	Incentivos fiscales para regiones específicas	Total de instrumentos
Belice						X	Minería		2
Costa Rica	X	X		Comercio, industria, agrícola, ganadería, floricultura, porcicultura, avicultura		X	Turismo, agrícola, médico, zonas francas		5
El Salvador	X	X		Agropecuario, agroindustria, forestal		X	Turismo, zonas francas		5
Guatemala		X				X	Zonas francas		3
Honduras	X	X		Agropecuario		X	Turismo, minería, metalurgia, zonas francas		5

(continúa)

CUADRO 6 (Conclusión)

País	Financiamiento del capital de trabajo	Préstamos para activos fijos y/o proyectos de inversión	Inversión en la bolsa	Préstamos a sectores específicos	Programas de crédito para regiones específicas	Incentivos fiscales horizontales	Incentivos fiscales para sectores específicos	Incentivos fiscales para regiones específicas	Total de instrumentos
México	X	X	X	Cinematografía	X		Agropecuario, forestal, generación de energía renovable, industria cinematográfica, transporte aéreo y marítimo, industria editorial, silvicultura, ganadería	Fuera de las zonas metropolitanas	7
Nicaragua	X	X				X	Zonas francas		4
Panamá	X	X		Transporte intermodal y logística, tecnología de la información, biociencias, turismo, agroindustria			Turismo, forestal, zonas francas		4

Fuente: Melo (2001), "Industrial Policy in Latin America and the Caribbean at the Turn of the Century", BID, Departamento de Investigación.

Actualización con información de los Exámenes de las Políticas Comerciales de la Secretaría de la OMC, publicados sobre cada país.

CUADRO 7
PAÍSES EXITOSOS DE ASIA Y SUDAMÉRICA: PRINCIPALES INCENTIVOS FINANCIEROS Y FISCALES A LA
PRODUCCIÓN Y LA INVERSIÓN

	India	China	Malasia	República de Corea	Argentina	Brasil	Chile	Total
Financiamiento del capital de trabajo	X	X	X		X	X	X	6
Préstamos para activos fijos y/o proyectos de inversión	X	X	X	X	X	X	X	7
Inversión en la bolsa	?	?	X			X		2 (4)
Préstamos a sectores específicos	Industria cinematográfica, textiles de yute, plantaciones de té	<i>Software</i>	Industria de transporte portuario, construcciones naval y actividades marítimas	X	X	Gas natural, sector de energía, recursos hídricos, transporte, minería, información construcciones naval, biotecnología aeronáutica y salud		6
Programas de crédito para regiones específicas	X	X	X		X	X	X	6

(continúa)

CUADRO 7 (Conclusión)

	India	China	Malasia	República de Corea	Argentina	Brasil	Chile	Total
Incentivos fiscales horizontales	X	?	?		X	X	X	4 (6)
Incentivos fiscales para sectores específicos	Infraestructura, proyectos de energía, industria electrónica, parques industriales para nuevas industrias electrónicas (<i>hardware/software</i>), aeropuertos, puentes, complejos hoteleros, empresas de almacenamiento en cámaras frigoríficas, manufacturas de bienes prioritarios	Industrias de alta tecnología, manufacturas de TIC y empresas de desarrollo de <i>software</i> que subcontratan equipo de producción hecho en China	Sector manufacturero, industrias de tecnología, agricultura, turismo, investigación y desarrollo, <i>software</i> , computadoras y TIC	Industrias pesadas e industria química	Minería, informática, telecomunicaciones, forestal, zonas francas	Zonas francas	Automotriz, zonas francas	7
Incentivos fiscales para regiones específicas	X	X	X	X	X	X	X	6
Total de instrumentos	7 (8)	6 (8)	7 (8)	4	6	8	6	-

Fuente: Rodrik (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Actualización con información de los Exámenes de las Políticas Comerciales de la Secretaría de la OMC, publicados sobre cada país.

Notas: El signo de interrogación indica que no se contó con evidencia, pero hay duda de la inexistencia del instrumento en el país en cuestión.

Los números entre paréntesis expresan la cantidad posible de instrumentos; mientras que las cifras sin paréntesis indican la cantidad corroborada.

3. Promoción de actividades nuevas

El mayor margen de política permitido por las normas comerciales internacionales parece estar en la promoción de actividades nuevas. Las restricciones estudiadas en este documento no impiden los subsidios y otros instrumentos fiscales y financieros de actividades no comerciables (muchas de ellas en el sector servicios) y en nuevas actividades ligadas a bienes y servicios comerciables nuevos. En estas actividades se detecta una gran oportunidad de intervención gubernamental para superar la falta de coordinación y de información. Rodrik (2004) dice que, en ambos casos, las intervenciones necesitan dirigirse a actividades nuevas (una nueva tecnología, una clase particular de capacitación, un nuevo bien o servicio), ya sea referidas a sectores productivos nuevos o a los ya establecidos.

C. CONCLUSIÓN

Como varios autores han demostrado (Lall, 2004, Melo, 2001, Narula, 2002, y Rodrik, 2004), hay un margen amplio para una política industrial coherente en los países en desarrollo, y éste parece ser el caso de Mesoamérica.

La evidencia revisada en las páginas anteriores sugiere que es amplio el margen para una política industrial con intervenciones gubernamentales (fuertes y suaves), uso de instrumentos y promoción de actividades nuevas en la subregión estudiada. Los gobiernos han estado lejos de aprovechar este margen y ello contrasta con el aprovechamiento exitoso de los gobiernos asiáticos.

Al comparar los resultados de las políticas de fomento en ambas zonas, ¿qué hizo falta en Mesoamérica y en general en América Latina para repetir la historia de éxito de los países asiáticos? Narula (2002) identifica cinco problemas importantes que redujeron la oportunidad de los países latinoamericanos en repetir la historia de éxito de los países del sudeste asiático. En primer lugar, el autor menciona que los países latinoamericanos redujeron el papel del estado en la economía; en segundo, se crearon expectativas muy ambiciosas de los efectos de la liberalización de la IED, en términos de desarrollo tecnológico e industrial. En tercer lugar, se menciona la incapacidad por parte de las empresas locales de aprender de las multinacionales (capacidad de absorción). En cuarto, los países de América Latina han sido incapaces de promover la IED y la capacidad doméstica al mismo tiempo. Finalmente, hubo un error por parte de las instituciones para reestructurarse con la inercia de la transición.

III. LINEAMIENTOS DE UNA NUEVA POLÍTICA DE INDUSTRIALIZACIÓN EN MESOAMÉRICA

La presente sección ofrece una propuesta de lineamientos de una nueva política de industrialización en Mesoamérica en cuatro grupos: a) Renovar la intervención gubernamental de fomento industrial; b) mejorar la base institucional; c) aplicar los instrumentos de política más activamente, con eficacia y coherencia; y, d) descubrir nuevas actividades de alto rendimiento.

A. RENOVAR LA BASE INSTITUCIONAL Y LA APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS

La evidencia revisada demuestra que hay casos de intervención gubernamental “suave” y “fuerte” con el uso de una gama de instrumentos de política, tanto en los países desarrollados como en los emergentes exitosos y en los de Mesoamérica. Sin embargo, en esta subregión se aprecia una menor intervención. El papel del gobierno en el crecimiento productivo ha disminuido. Es recomendable renovar la intervención gubernamental de fomento industrial en la subregión para que crezca con mayor fuerza y eficacia. Éste es un lineamiento de primerísima importancia para una política industrial más eficaz dentro del margen que permiten los acuerdos de libre comercio.

Por otro lado, para una política industrial exitosa, es fundamental construir una base institucional con equilibrio entre la autonomía gubernamental completa y el involucramiento total con el sector privado, además de buscar una base democrática, responsable y legítima. Es decir, falta diseñar la “arquitectura institucional” a la que se refiere Rodrik (2003 y 2004), equivalente a la “ingeniería institucional” que sugieren Cimoli, Dosi y Stiglitz (2009). Al respecto, Rodrik propone tres elementos: i) Liderazgo político de alto rango, es decir, un importante promotor político materializado en un gabinete especializado, por ejemplo de innovación; ii) consejos de coordinación y deliberación organizados en una institución coordinadora o secretaría técnica conformada por un equipo que desempeñe un papel proactivo en la identificación y generación de nuevas oportunidades de inversión, y iii) mecanismos contables y de transparencia, administrados por un consejo superior o una junta de directores de innovación y competitividad.

También son recomendables los diez principios que sugiere Rodrik (2004) para diseñar la política industrial, a saber: i) Ofrecer los incentivos solamente a las “nuevas” actividades; ii) hacer evaluaciones comparativas y criterios para el éxito y el fracaso; iii) contar con una cláusula de temporalidad; iv) enfocar la ayuda pública a actividades, no a sectores; v) las actividades subsidiadas deben tener el potencial claro de generar derramas y efectos de demostración; vi) la autoridad que lleve a cabo las políticas industriales debe operar en organismos con capacidad demostrada; vii) una instancia principal con una intervención clara en los resultados y con autoridad política del más alto nivel deben supervisar a los organismos responsables de llevar a cabo los cambios; viii) las agencias que realizan la promoción deben mantener los canales de comunicación con el sector privado; ix) óptimamente, ocurrirán errores que dan lugar a “escoger a los perdedores”; y, x) las actividades de promoción necesitan tener la capacidad de renovarse, de modo que el ciclo del descubrimiento sea ininterrumpido (véase Rodrik).

Por último se sugiere también aplicar los instrumentos de política más activamente y con eficacia y coherencia. Las facilidades de crédito y los incentivos fiscales para sectores favorecidos han sido extremadamente difundidos en la subregión, tal y como se demostró en la sección 4. Quedó visto que la política industrial está lejos de haber desaparecido. Como bien lo enfatiza Rodrik (2004), en la mayoría de los países, el desafío no es reinstituir la política industrial, sino readecuarla y la mayor restricción

gubernamental parece ser más la determinación de llevarlo a cabo que su capacidad para lograrlo. Por eso, se propone readecuar la aplicación de los instrumentos de política ya en marcha, de una manera más productiva.

Estas propuestas son factibles, si se considera el margen permitido por los acuerdos de libre comercio, y deben llevarse a cabo para los demás países de la subregión. En especial, como ya se mostró, el mayor margen de política permitido por las normas comerciales internacionales parece estar en la promoción de actividades nuevas.

B. DESCUBRIR ACTIVIDADES NUEVAS

Al inicio de este documento se argumentó que la baja tasa de inversión y el rezago del PIB per cápita en Mesoamérica se deben en gran medida a que los empresarios locales han tenido mucha incertidumbre sobre dónde encontrar las nuevas actividades rentables. Ciertamente son importantes las políticas orientadas al mercado y la estabilidad macroeconómica, pero otras políticas públicas en colaboración con el sector privado son cruciales para descubrir actividades nuevas que detonen un cambio estructural y dinámico exitoso. Ésta es la lección que se deriva de las experiencias de transformación productiva como las de China, la Provincia china de Taiwán, la República de Corea y Chile.

Es probable que las áreas de expansión económica se encuentren en nuevas actividades, aún por ser identificadas, y por ello es recomendable la idea de Rodrik (2004) sobre una renovada intervención gubernamental que facilite la información, coordine acciones y estimule el autodescubrimiento de nuevas actividades por los mismos empresarios. Así, es mejor que los incentivos se ofrezcan preferentemente a las nuevas actividades, que tengan el potencial claro de generar derramas y efectos de demostración y que las actividades promovidas posean la capacidad de renovarse, de modo que el ciclo del descubrimiento sea continuo.

El gobierno no debería suponer que posee la totalidad de la información necesaria sobre qué actividades promover; por el contrario, debe buscar mejorar su conocimiento al respecto en un marco de colaboración y consulta con el sector privado. Asimismo, se debe enfocar en el crecimiento, promover actividades no tradicionales (Rodrik 2003) y a partir de este eje, alentar la competitividad de las PYME y el empleo productivo.

En términos más específicos, el gobierno podría cubrir parte de los costos del proceso de descubrimiento de nuevas actividades por los propios empresarios, especialmente en las etapas iniciales en las que impera la incertidumbre. Una oficina, ministerio o secretaría del gobierno podría tener un presupuesto para fomentar este propósito. Además, se podrían definir programas de fomento que permitan cofinanciar por medio de fondos concursables los estudios de factibilidad, proyectos de demostración, acuerdos de transferencia de tecnología y la preparación de planes de negocio en actividades no tradicionales (Rodrik 2003).

El gobierno puede subsidiar o compensar el gasto en capacitación a las empresas inmersas en el proceso de descubrimiento de nuevas actividades. Con ello se evitaría que tales empresas teman que la rotación de personal reduzca los rendimientos de la capacitación en el puesto de trabajo. Por los temores mencionados, sin esta intervención gubernamental, las empresas innovadoras podrían brindar niveles de capacitación en las nuevas actividades por debajo de lo óptimo, ya que normalmente enfrentan una escasez de personal adecuadamente calificado. Por eso, en especial en los casos de empresas innovadoras, se fortalece el argumento a favor de subsidiar la capacitación técnica (incluso la capacitación de habilidades lingüísticas), como una forma de socializar parte de su costo (Rodrik 2003).

Finalmente, el gobierno debería promover activamente la IED como una estrategia para acelerar la transformación estructural. Lo que justifica esta política activa es que las empresas potenciales de IED desconocen el entorno local en una etapa inicial y tienen que experimentar frente a los problemas posibles, y así generar externalidades de información valiosa. Éstas fomentan ciertos productos y actividades, pero no se puede saber si pueden lograr hacerlo en un país con el que no tienen mayor experiencia.

En resumen, las actividades nuevas tienen que ser desplegadas en un contexto en el que las empresas potencialmente innovadoras, ya sean extranjeras o nacionales, desarrollen una sólida convicción de que el gobierno tiene un interés en su éxito productivo.

C. POSIBLE EFECTO DE LOS LINEAMIENTOS PROPUESTOS

El efecto ideal de los lineamientos propuestos para una nueva política industrial en Mesoamérica es el de contribuir a reactivar la inversión y en última instancia dinamizar el crecimiento del PIB per cápita de forma tal que cambie la tendencia hacia menores rezagos respecto de los países exitosos como la República de Corea. Pero, por un lado, ello depende de diversos factores macro y microeconómicos que rebasan el campo de influencia de la política industrial y, por otro, los países mesoamericanos son económicamente diversos. Si se acepta superficialmente la primera de estas dos observaciones, es clara la urgencia de mejorar la política industrial en el contexto de restricciones por los códigos comerciales y otras. La segunda observación plantea varios grados de urgencia en el cambio de la política, quizá con algunos casos de países que ni con una gran mejora en la política podrían lograr reducir sus respectivos rezagos (aunque eviten que su brecha siga creciendo tanto y consigan elevar su PIB per cápita). Se explora en seguida la diversidad de las tendencias en los rezagos de los países y los posibles efectos si la política industrial lograra contribuir a elevar su PIB per cápita.

Como se dijo en la introducción, entre 1970 y 2008, en Centroamérica y México el PIB per cápita se desaceleró por falta de inversiones con alto crecimiento, que ha dado lugar a crecientes rezagos respecto del PIB per cápita de países exitosos como la República de Corea. Es preciso aclarar que hay casos en los que la diferencia tiende a crecer a menor ritmo, como México y el promedio centroamericano, y dentro de este promedio, destaca en particular El Salvador y figura muy leve Guatemala. Pero aun con ello, la brecha del rezago se ha ampliado enormemente, sobre todo en casos en los que la diferencia tiende a crecer constantemente (Belice, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá) (véase el anexo 2).

Las cifras de Naciones Unidas indican que la tendencia histórica de la relación entre el PIB per cápita de los países mesoamericanos y el de la República de Corea se incrementó de 1970 a 2008. En especial, tal crecimiento ocurrió en la década de los ochenta y la primera mitad de los noventa. Por ejemplo, el PIB per cápita coreano alcanzaba la mitad del promedio centroamericano en 1970 y se mantuvo aproximadamente en esa relación en la primera mitad de los setenta. Pero en la segunda mitad de dicha década, casi igualó al centroamericano y en los ochenta, llegó a duplicarlo. En 1995 el PIB per cápita de la República de Corea era el cuádruple del promedio centroamericano, aunque esta gran diferencia tendió a reducirse a 2.5 entre 2006 y 2008. En el caso de México, se observa una trayectoria muy similar, aunque con menor brecha ya que el PIB per cápita coreano pasó de representar menos de la mitad (40%) del PIB mexicano a 3.5 en el pico máximo de 1995 y bajó a ser menos del doble en los últimos años (véase los anexos 2 y 3).

Si se considera el cambio de la tendencia del rezago ya no tan creciente hacia los años noventa y la primera década del siglo XXI, se podría tomar la tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita de cada país entre 2002 y 2008 y extrapolarla al período 2009-2020. Es decir, se calcularía la tendencia esperada si la dinámica del PIB per cápita en los años 2002-2008 se mantuviera aproximadamente igual, lo cual corresponde a un primer escenario. El resultado de este ejercicio se muestra en el anexo 3. En tal escenario, ocurrirían dos tendencias en el rezago respecto de la República de Corea en el período 2009-2020.

- El rezago se estabilizaría (Guatemala y Panamá)
- El rezago seguiría creciendo (el promedio en Centroamérica, Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México y Nicaragua)

En un segundo escenario se supone que el PIB de los países mesoamericanos crecería en 1% adicional a su tasa de crecimiento promedio anual observada en el período 2002-2008, debido en parte a una nueva política industrial como la que se propone en el presente estudio. El resultado de este ejercicio se presenta en las gráficas del mismo anexo 3.

- El rezago se reduciría o se estabilizaría (Panamá, Costa Rica, Guatemala y Honduras)
- El rezago crecería (el promedio en Centroamérica, Belice, El Salvador, México y Nicaragua)

Resulta que, por un lado, habría una mejora en los casos de Panamá, Costa Rica, Guatemala y Honduras, pero, por otro lado, los demás casos de Belice, El Salvador, México y Nicaragua, así como el promedio en Centroamérica, continuarían con una brecha creciente, aunque a menor ritmo. En estos últimos casos, no bastaría con un crecimiento en el PIB per cápita ligeramente mayor que el ritmo de crecimiento de los años recientes para evitar que el rezago siga creciendo; y tampoco garantizaría una mera estabilización del rezago. Es decir, se detecta que especialmente en estos países es urgente una mejor política industrial. Un crecimiento adicional al promedio alcanzado debería ser un objetivo central al cual debe adherirse la política industrial.

IV. EL POTENCIAL PARA UNA POLÍTICA INDUSTRIAL EN MÉXICO Y CENTROAMÉRICA: RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES GENERALES

En esta sección final se ofrece una recapitulación y las conclusiones generales, con énfasis en la preocupación central de este documento: el potencial para una política industrial en México y Centroamérica. Los análisis indican que este potencial es considerable.

Los términos política industrial o política de industrialización se definen como “cualquier decisión de las autoridades públicas en una economía nacional que afecte sistemáticamente al vector de los bienes y servicios producidos en esa economía”. A partir de esta noción amplia y luego de reconocer un menor margen de política establecido por varias restricciones, se estudia en especial el margen permitido por las restricciones comerciales. En las últimas dos o tres décadas, entre algunas restricciones, los países en desarrollo han tenido que llevar su política económica con un menor margen establecido por la disciplina de los códigos del comercio internacional. Por ejemplo, con las normas de la OMC, los subsidios a la exportación, los requerimientos de contenido nacional y otros condicionamientos de desempeño a empresas que comercian, así como restricciones cuantitativas a las importaciones han venido a ser ilegales. Además de restringir los instrumentos fiscales y de protección, las normas comerciales establecen limitaciones a los instrumentos financieros para fines de una política de fomento interno. Aunque no todas las normas de comercio internacional son restrictivas del crecimiento productivo, muchas limitan la política de industrialización de los países en desarrollo como los de Mesoamérica.

Las restricciones impuestas por los acuerdos comerciales para una intervención gubernamental de fomento industrial no son absolutas ni totales como para sepultar cualquier política industrial. En primer lugar, se presentó evidencia que indica que aun con tales restricciones, el margen para una política industrial en la subregión es amplio y, en segundo lugar, una batería de instrumentos se ha utilizado para fomentar la inversión y el crecimiento de la producción, especialmente en nuevas actividades y en el sector servicios. Lo más relevante para los fines de este documento es que en Mesoamérica, dicho margen parece amplio para intervenciones gubernamentales “suaves”, con un papel gubernamental limitado a generar externalidades, interviniendo suave e indirectamente en la actividad productiva, aunque no así para las “fuertes”. Estas son más directas -como la inversión pública directa- o indirectas pero sólidas y profundas, como la política macro, incluida la monetaria, con fines de estímulo a la inversión, y políticas de educación, ciencia, tecnología y banca de desarrollo con objetivos de expansión productiva y aumento de la competitividad. En efecto, se encontró que el margen de una política industrial es amplio en cuanto a medidas públicas “suaves” y estrecho para medidas “fuertes”. Es decir, como en otros países, ha habido una política industrial en los países mesoamericanos, pero la misma se ha debilitado y salvo casos excepcionales, virtualmente se abandonó la intervención “fuerte” y se aplicaron medidas “suaves” aunque no tan activa ni ampliamente como en otros países desarrollados y en desarrollo exitosos, como los asiáticos.

Las experiencias de intervención gubernamental con fines de fomento industrial se han renovado. No obstante, su uso parece haber sido más fuerte, coherente y exitoso en los países de Asia que en los de América Latina. Los ejemplos, tanto del achicamiento de la intervención gubernamental como de las restricciones tecnológicas, de información y de coordinación pendientes de resolver, parecen abundar en América Latina, especialmente en Centroamérica y en México. El mayor margen de política permitido por las normas comerciales internacionales parece estar en la promoción de actividades nuevas. Las restricciones estudiadas en este documento no impiden los subsidios y otros instrumentos fiscales y financieros de actividades no comerciables (muchas de ellas en el sector servicios) y en actividades ligadas a bienes y servicios comerciables nuevos. En estas actividades se detecta una gran oportunidad de intervención gubernamental para superar la falta de coordinación y de información. En ambos casos, es

necesario dirigirse a actividades nuevas (una nueva tecnología, una clase particular de capacitación, un nuevo bien o servicio), ya sea referida a sectores productivos nuevos o a los ya establecidos.

Se identifican márgenes importantes para el uso de subsidios y otros instrumentos fiscales y financieros de actividades no comerciables (muchas de ellas en el sector servicios) y en nuevas actividades ligadas a bienes y servicios comerciables nuevos. En estas actividades se detecta una gran oportunidad de intervención gubernamental para superar la falta de coordinación y de información. Esta intervención necesita dirigirse a actividades nuevas (una nueva tecnología, una clase particular de capacitación, un nuevo bien o servicio), ya sean referidas a sectores productivos nuevos o a los ya establecidos.

Como la política industrial limitada en Mesoamérica ha sido un factor importante en el lento crecimiento del PIB real y el estancamiento del PIB per cápita, esto ha resultado en un creciente rezago respecto del PIB per cápita de los países en desarrollo exitosos, como la República de Corea y China. Al comparar los resultados de las políticas de fomento en ambas regiones, entra el interés de explorar lo que hizo falta en Mesoamérica y en general en América Latina para repetir la historia de éxito de los países asiáticos. Como han encontrado varios autores, varios problemas, como una disminución del papel del estado en la economía, una conducta gubernamental de apostarle demasiado a la apertura, expectativas muy ambiciosas de los efectos de la liberalización de la IED y la probada incapacidad de promover la inversión doméstica, explican esta situación.

Al estudiar la experiencia mesoamericana y la de varios países exitosos, se hace una propuesta de lineamientos para una nueva política de industrialización en Mesoamérica en cuatro grupos: a) Renovar la intervención gubernamental de fomento industrial; b) mejorar la base institucional; c) aplicar los instrumentos de política más activamente y con eficacia y coherencia; y, d) descubrir nuevas actividades de alto rendimiento. La nueva política industrial debe rescatar la intervención gubernamental “fuerte”, aplicar más amplia y activamente la intervención “suave”, impulsar en especial actividades nuevas y construir arquitectura/ingeniería institucional que facilite y fortalezca una alianza publico-privada, la transparencia y la efectividad.

Al explorar el posible efecto de una política industrial con tales lineamientos, en comparación con el éxito de la República de Corea, se detecta una posible mejora generalizada, con un enorme potencial. Las condiciones de estancamiento interno y rezago del exterior son especialmente graves, lo que hace urgente una nueva política industrial. El ejercicio de exploración llevado a cabo permitió ver que cada país mesoamericano ganaría con una política industrial, o de desarrollo productivo, y los que aparentemente la necesitan con mayor urgencia son Belice, El Salvador, México y Nicaragua, con el fin de detener o revertir su creciente rezago respecto de países asiáticos exitosos.

BIBLIOGRAFÍA

- Agosin, M. R. (1999), “Comercio y crecimiento en Chile”, Revista de la CEPAL, N° 98, Santiago de Chile, agosto.
- Alonso, E. (2003), “Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica”, Serie Desarrollo Productivo, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2008*, Santiago de Chile.
- _____ (2009), *La inversión extranjera directa (IED) en América Latina y el Caribe 2008*, Santiago.
- _____ (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, Santiago.
- _____ (varios años), Revista de la CEPAL, Santiago de Chile.
- Choong, Y. (2008), “New Direction of Korea's FDI policy in the Multi-track FTA era: Inducement and after care services”, OCDE, Global Forum on International Investment.
- Cimoli, M., G. Dosi y J. E. Stiglitz (2009), “The political economy of capabilities accumulation: The past and future of policies for industrial development”, en M. Cimoli, G. Dosi y J. E. Stiglitz (ed.), *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation*, Capítulo 1, pp. 1-16, Oxford University Press.
- Freeman, C. (2008), “Systems of Innovation: Selected Essays in Evolutionary Economics. Cheltenham”, UK/Northampton, MA: Edward Elgar.
- Freeman, C. y Fabiani, S. (1994), “The process of economic development. Introducing some stylized facts and theories on technologies, firms and institutions”, *Industrial and Corporate Change*, 3(1): 1-45.
- Hausmann, R. y D. Rodrik (2003), “Economic development as self-discovery,” *Journal of Development Economics*, vol. 72, diciembre.
- Hernández, Z. (2004), “Industrial policy in East Asia; in search of lessons”, Background paper prepared for the World Development Report 2005: *A better Investment Climate for everyone*, Banco Mundial <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/477407-1096581040435/wdr2005_industrial_policy_eastasia2.pdf>.
- Ibarra, C. (2008), “La paradoja del crecimiento lento de México”, Revista CEPAL, N° 95, Páginas: 83-102, Santiago, agosto.
- Imbs, J. y R. Wacziarg (2003), “Stages of diversification,” *American Economic Review*, vol. 93, N° 1, pp. 63-86, marzo.
- Lall, S. (2004), “Reinventing Industrial Strategy: The role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness”, United Nations Conference for Trade and Investment, G-24 Discussion Paper Series, N° 28.
- Lerner, J. (2009), “Boulevard of broken dreams: Why public efforts to boost entrepreneurship and venture capital have failed--and What to do about it”, Princeton University Press, Princeton.
- Mah, J. (2007), “Industrial policy and economic development: Korea's experience”, *Journal of Economic issues*, marzo.
- Martínez, J. M. y M. Cordero (2009), “La integración económica centroamericana y sus perspectivas frente a la crisis internacional” (LC/MEX/L.954) CEPAL México.
- Melo, A. (2001), “Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the century”, BID, Departamento de Investigación, Documento de trabajo, serie 459, Washington.
- Mercado, A., K. Miyamoto y D. O'Connor (2008) (editores), “Inversión extranjera directa, tecnología y recursos humanos en los países en desarrollo”, México, El Colegio de México/París, Centro de Desarrollo, OCDE, primera edición. Se puede acceder a la versión original en inglés en el número 1 del OECD Journal: General papers volume 2008 (www.sourceoecd.org/16091914).
- Narula, R. (2002), “Switching from import substitution to the ‘New economic model’ in Latin America: A case of not learning from Asia”, MERIT-Informics Research Memorandum series 2002-032, Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology, Maastricht, Holanda.
- Nelson, R. y Pack, H. (1995), “The Asian growth miracle and modern growth theory”, inédito, Universidad de Columbia.
- Nolan, M. y Pack, H. (2003), “The Asian industrial policy experience: Implications for Latin America”, *Latin America, Caribbean and Asia Pacific Economics and Business Association*, Documento de trabajo 13.
- Pages, C. (2010) (ed.), “The age of productivity: transforming economies from the bottom up”, Inter-American Development, Washington D. C.
- Peres, W. (2006), “El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe”, Revista de la CEPAL, vol. 88, Santiago de Chile, abril.

- Peres, W. y A. Primi (2009), “Theory and practice of industrial policy. Evidence from Latin American experience” (LC/L.3013-P), CEPAL, Santiago de Chile.
- Rodrik, D. (2010), “El regreso de la política industrial”, Project Syndicate, Praga/Nueva York, 12 de abril <<http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik42/Spanish>>.
- _____ (2004), “Industrial policy for the twenty-first century”, documento preparado para la ONUDI, Harvard University, Cambridge, septiembre.
- _____ (2003), “Descubriendo el potencial de producción de El Salvador”, Boletín No. 215, *Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)*, Departamento de Estudios Económicos y Sociales, El Salvador, octubre.
- _____ (1999) “The Global economy and developing countries: making openness work”, *Policy Essay* N° 24, Overseas Development Council, Washington, D. C.
- Ruane, F. (2001), “Reflections on linkage policy in Irish manufacturing —policy chasing a moving target”, documento presentado en la reunión “UNECE/ERBD Expert meeting on financing for development: Enhancing the benefits of FDI and improving the flow of corporate finance in transition economies”, United Nations Economic Commission for Europe, Ginebra.
- Sánchez, M. V. (2009), “Apertura comercial y pobreza en Centroamérica: logros y desafíos”, *Revista CEPAL*, N° 98, páginas: 67-85, Santiago de Chile, agosto.
- Tirole, J. (1989), “The theory of industrial organization”, Londres, MIT Press.
- Urquidí, V. L. (2005), “Otro siglo perdido: Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)”, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, D. F.
- Venables, A. J. (2009), “Rethinking economic growth in a globalizing world: An economic geography lens”, *African Development Bank 2009*, 99. 331-351, Blackwell Publishing Ltd., Oxford/Malden, MA.
- Wan-Soon, K. (2000), “Foreign direct investment in Korea: The role of the Ombudsman”, Documento del sexto foro internacional sobre las perspectivas asiáticas, conjuntamente organizado por el Banco de desarrollo asiático y el Centro de desarrollo de la OCDE, sobre el tema “Development Resource Mobilisation in the Post-Crisis Period”, París, Banco de desarrollo asiático/El centro de desarrollo de la OCDE, 3 y 4 de julio, pp.159-171 (http://www.adb.org/Documents/Conference/Sustainable_Recovery_Asia/adb15.pdf).

ANEXOS

ANEXO I
LAS RESTRICCIONES IMPUESTAS POR LA OMC Y EL TLCAN A LA CAPACIDAD DE LOS PAÍSES DE EMPRENDER
POLÍTICAS INDUSTRIALES

Restricción	Definición de la restricción	Condiciones bajo las cuales la restricción se aplica
<i>OMC</i>		
Nación más favorecida	Que un producto hecho en un país miembro no sea tratado menos favorablemente que el bien similar originario de otro país.	Se aplica incondicionalmente. Aunque se hagan las excepciones para formar zonas de libre comercio o uniones aduaneras y para el trato preferente de países en desarrollo.
Trato nacional	Los bienes extranjeros, una vez que hayan satisfecho toda medida fronteriza que haya sido aplicada, se tratan no menos favorablemente, en cuanto a impuestos nacionales que los bienes producidos internamente similares o directamente competitivos.	La obligación se aplica independientemente de si se haya hecho un compromiso arancelario específico, y cubre impuestos y otras políticas, que se deben aplicar en una manera no discriminatoria a bienes domésticos y extranjeros similares.
Reciprocidad	Concesiones mutuas o correspondientes de ventajas o de privilegios en las relaciones comerciales entre dos países.	Las partes contratantes desarrolladas no esperan reciprocidad de los compromisos hechos por ellas en las negociaciones comerciales de reducir o quitar aranceles y barreras al comercio de las partes contratantes menos desarrolladas (aunque esta condición no es jurídicamente vinculante).
Acciones de salvaguardias	Un miembro de la OMC puede tomar medidas de salvaguardias (es decir, restringir las importaciones de un producto temporalmente) para proteger una industria doméstica específica contra un aumento en las importaciones de cualquier producto que cause o pueda causar, serios daños a la industria.	a) Lograr objetivos no económicos (salud pública o seguridad nacional); b) asegurar la competencia justa (medidas de <i>antidumping</i>); y, c) razones económicas (déficit serios de la balanza de pagos o el deseo gubernamental de apoyar industrias nacientes).
Acuerdos <i>antidumping</i>	Imponer la disciplina del uso de <i>antidumping</i> por los países. Es uno de los instrumentos principales de salvaguardia usados entre países en desarrollo.	Contiene un número de provisiones dirigidas a reducir el grado en que el <i>antidumping</i> se puede utilizar en contra de los países en desarrollo que intentan desarrollar sus exportaciones.

(continúa)

ANEXO I (Continuación)

Restricción	Definición de la restricción	Condiciones bajo las cuales la restricción se aplica
<i>OMC</i>		
Acuerdo sobre subsidios y medidas compensatorias (SMC)	Prohíbe los subsidios a la exportación por los países con ingresos per cápita superiores a 1.000 y cuenta con reglas para usar medidas compensatorias al daño a las industrias domésticas que generan los subsidios a la producción extranjera.	Disposición relacionada con los países en desarrollo: Si el subsidio es menor a 2% del valor unitario del producto exportado, los países en desarrollo son exentos de medidas compensatorias (mientras que la cifra es 1% cuando un producto de un país industrializado está bajo investigación).
Medidas de inversión relacionadas con acuerdos comerciales	Prohíbe el uso de una cantidad de medidas relacionadas con el desempeño de la inversión que tienen un efecto comercial: requisitos de contenido local y de comercio equilibrado.	El acuerdo requiere la notificación obligatoria de todos los ajustes no conformes y de su eliminación en el plazo de dos años para países desarrollados, en el plazo de cinco años para los países en vías de desarrollo y de siete años para los países menos desarrollados.
Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)	Las áreas de propiedad intelectual (PI) cubiertas son patentes y protección de las variedades de plantas; derechos de propiedad y derechos relacionados, información sin revelar, marcas registradas, indicaciones geográficas, diseños industriales, y los layout de diseños de circuitos integrados. Generalmente, la PI otorga al creador el derecho exclusivo sobre el uso de sus creaciones en un periodo fijo. En algunos casos sin embargo, los derechos de la PI son válidos indefinidamente.	El reforzamiento requerido de la protección de los derechos de PI tiene implicaciones de política industrial. En el caso de las empresas nacionales, implica una necesidad y mayores incentivos de innovar y de competir dinámicamente. La ingeniería reversa y las imitaciones han llegado a ser menos factibles. Para las empresas extranjeras significa que el acceso al mercado con una presencia comercial puede ser más atractivo a medida que la protección de los derechos de PI mejora. El artículo 66.2 de los ADPIC requiere que los países industrializados apoyen la transferencia de tecnologías a los países menos desarrollados.
<i>TLCAN</i>		
Eliminación de aranceles	A menos que se establezca lo contrario en este tratado, ningún participante puede aumentar cualquier impuesto arancelario existente, o adoptar cualquier regulación aduanal a un bien de origen zonal.	Cada parte puede adoptar o mantener medidas de la importación para asignar cuotas a las importaciones, a condición de que tales medidas no tengan efectos comerciales restrictivos sobre las importaciones adicionales a las causadas por la imposición de la tasa de cuota arancelaria.

(continúa)

ANEXO I (Continuación)

Restricción	Definición de la restricción	Condiciones bajo las cuales la restricción se aplica
<i>TLCAN</i>		
Restricción a los programas de reembolso y aplazamiento de medidas aduanales	1) Ninguna parte puede rembolsar la cantidad de impuestos aduanales pagados, renunciar o reducir la cantidad de impuestos aduanales, en relación con un bien importado en su territorio. 2) Ninguna parte puede, como condición de la exportación, rembolsar, renunciar o reducir una medida de <i>antidumping</i> o una compensación que se haya aplicado conforme a la ley interna de una parte.	Este artículo no se aplica a: a) un bien que haya entrado temporalmente por transporte para su exportación, al territorio de otra parte; b) un bien exportado al territorio de otra parte en la misma condición que cuando se importaba en el territorio de la parte de la cual el bien se haya exportado (los procesos como pruebas, limpieza, reempacado o inspección del bien, o preservarlo en su misma condición, no se consideran como cambios de la condición de un bien). c) Un reembolso de pagos aduanales por una parte sobre un bien particular importado en su territorio y posteriormente exportado al territorio de otra parte.
Renuncia de impuestos aduanales	Ninguna parte puede adoptar cualquier nueva exención de impuestos, o ampliarla con respecto a los receptores existentes, ni extender a cualquier nuevo receptor el uso de una renuncia existente de impuestos, en que se condicione la renuncia, explícita o implícitamente, para cumplir un requisito de desempeño.	Este artículo no se aplicará a las medidas sujetas al artículo 303 (la restricción a los programas de reembolso y aplazamiento de medidas aduanales).
Requerimientos de desempeño de la inversión	Ninguna parte puede imponer o hacer cumplir cualquiera de los siguientes requisitos a una inversión o a un inversionista de una parte miembro o de un lugar independiente en su territorio: a) exportar un nivel o un porcentaje dado de mercancías o de servicios; b) alcanzar un nivel o un porcentaje dado de contenido nacional; c) comprar, utilizar o tener un acuerdo preferencial de mercancías producidas o servicios proporcionados en su territorio o comprar mercancías o servicios a personas en su territorio; d) relacionar de cualquier manera el volumen o el valor de las importaciones con el volumen o el valor de las exportaciones o con la cantidad de entrada de divisas asociada a tal inversión; e) restringir las ventas de mercancías o de servicios en su territorio que tal inversión produce o proporciona relacionando de cualquier manera tales ventas con el volumen o el valor de sus exportaciones o ganancia de divisas; f) transferir tecnología; o, g) actuar como el proveedor exclusivo de las mercancías que produce o los servicios que proporciona en una región específica o en el mercado mundial.	Dado que tales medidas no se aplican de una manera arbitraria o injustificable, ni constituyen una restricción disfrazada en comercio internacional o la inversión, la restricción no impide que ninguna parte adopte o mantenga medidas, incluso las medidas ambientales: a) necesarias para asegurar el cumplimiento de las leyes y regulaciones que no son contrarias con las provisiones de este acuerdo; b) necesarias para proteger la vida o salud humana, animal o vegetal; o, c) necesarias para conservar los recursos naturales agotables vivos o no.

(continúa)

ANEXO I (Conclusión)

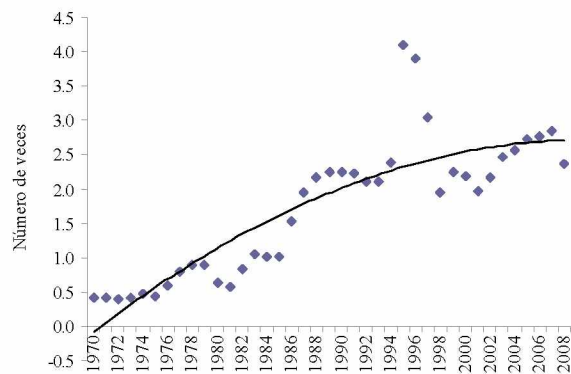
Restricción	Definición de la restricción	Condiciones bajo las cuales la restricción se aplica
<i>TLCAN</i>		
Restricciones a las exportaciones y las importaciones	Salvo lo que esté establecido de otra manera en este acuerdo, ninguna parte puede adoptar o mantener cualquier prohibición o restricción a la importación de cualquier bien de la otra parte o a la exportación o venta de bienes destinados a la exportación al territorio de la otra parte.	Se aplica bajo todas las condiciones excepto las relativas al artículo XI del GATT, incluidas las notas interpretativas, y con este fin el artículo XI del GATT y sus notas interpretativas, o cualquier disposición equivalente de un acuerdo posterior en el cual todas las partes son partes, se incorporan y forman parte de este acuerdo.

Fuente: Rodrik (2003).

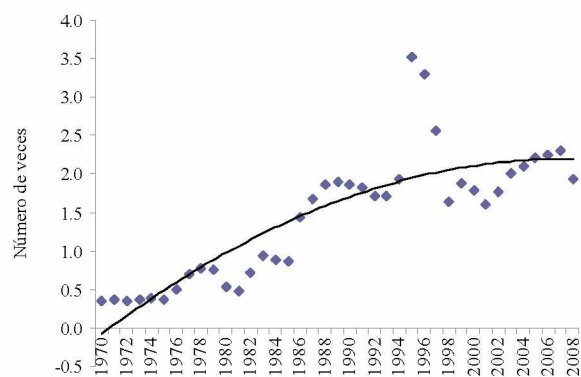
ANEXO II

TENDENCIA DE LA RELACIÓN ENTRE EL PIB PER CÁPITA DE LA REPÚBLICA DE COREA Y EL PIB PER CÁPITA DE LOS PAÍSES MESOAMERICANOS, 1970-2008

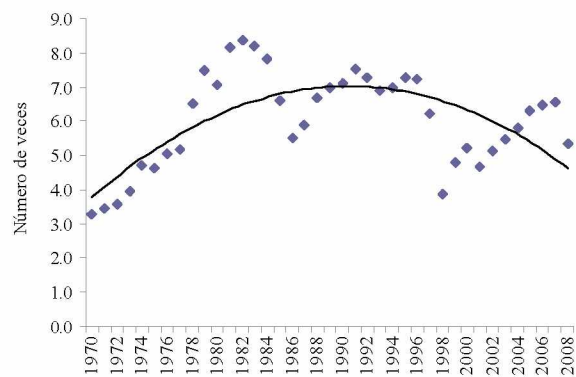
a) Centroamérica



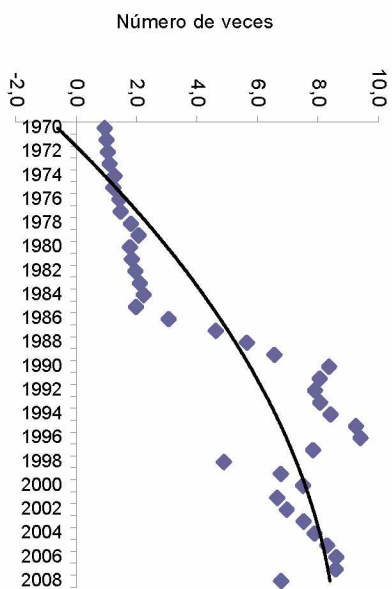
b) México



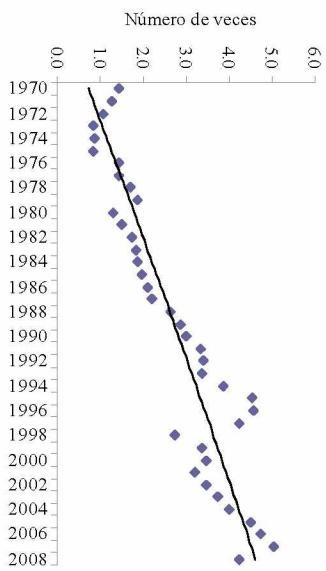
c) El Salvador



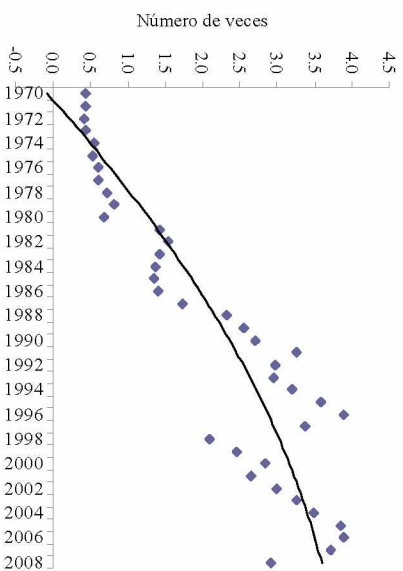
f) Guatemala



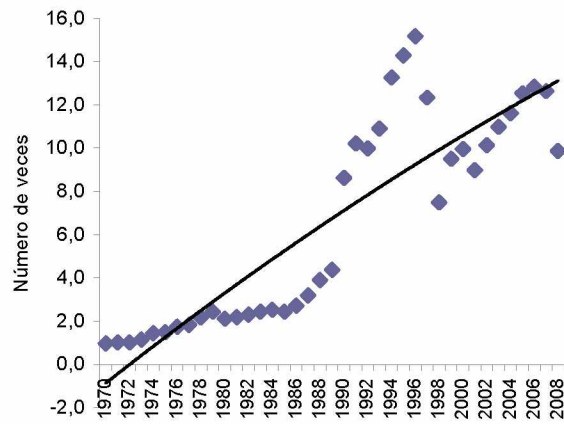
d) Belice



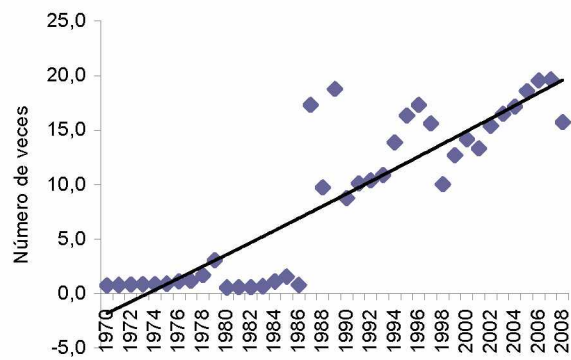
e) Costa Rica



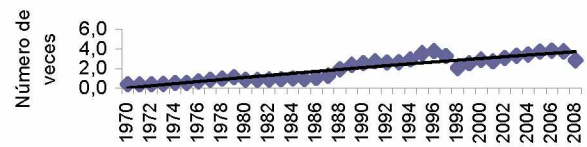
g) Honduras



h) Nicaragua



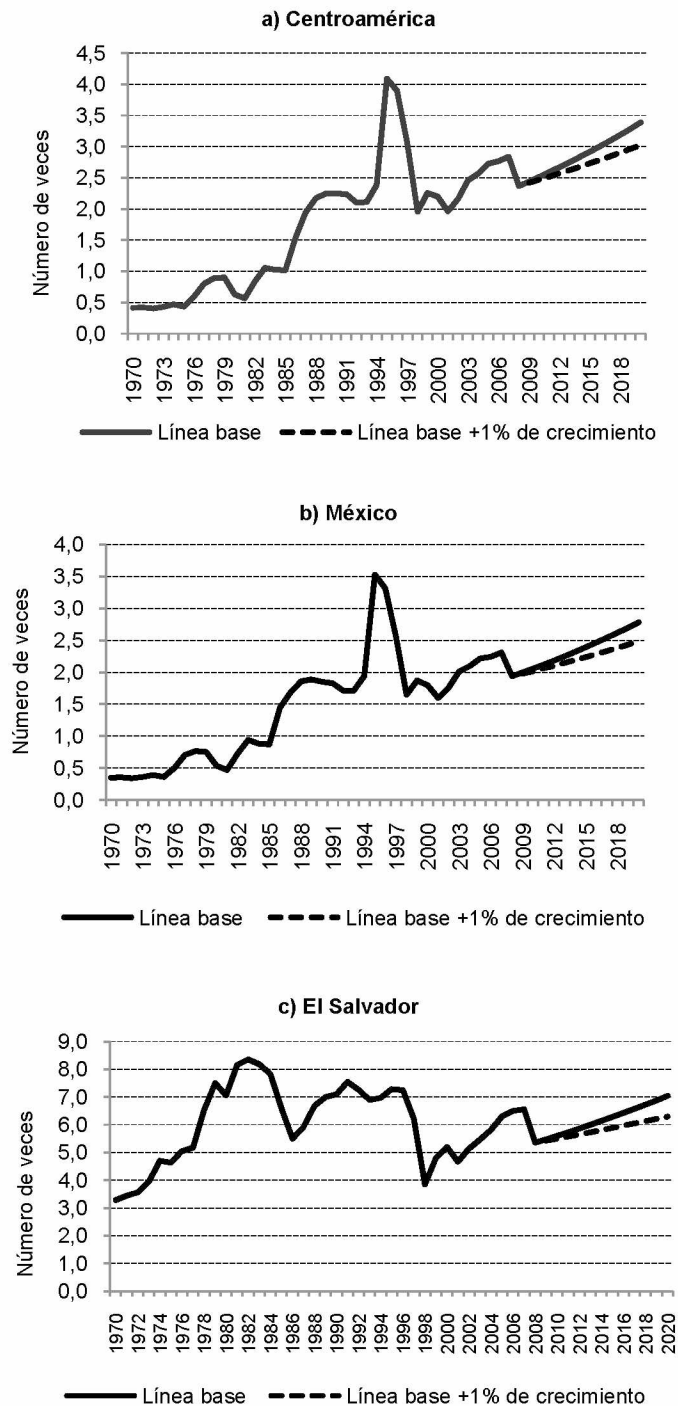
i) Panamá



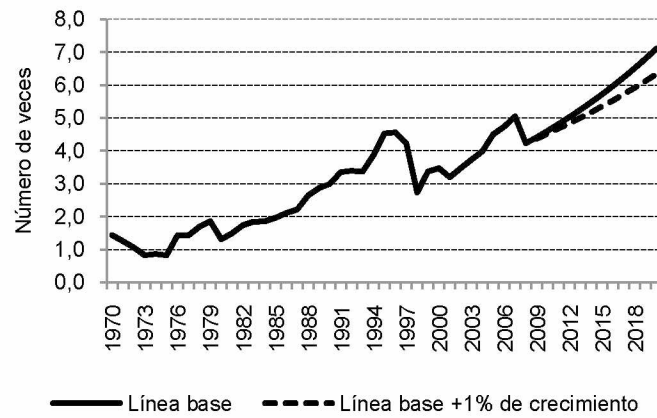
Fuente: United Nations Statistics Division, National Accounts Estimates of Main Aggregates <<http://data.un.org/>>.

Nota: No incluye a México ni República Dominicana.

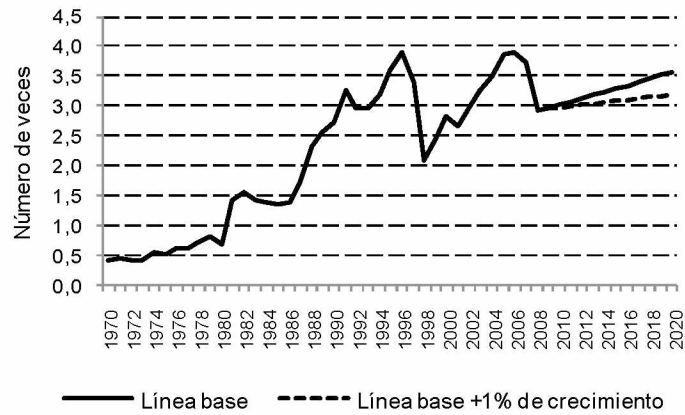
ANEXO III
RELACIÓN ENTRE EL PIB PER CÁPITA DE LA REPÚBLICA DE COREA DEL SUR Y EL
PIB PER CÁPITA DE LOS PAÍSES MESOAMERICANOS, 1970-2008, Y TENDENCIAS EN
DOS ESCENARIOS, 2009-2020



d) Belice



e) Costa Rica



f) Guatemala

